



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

도시계획학 석사학위논문

정부 주도
마을 만들기 활동의 지속성

2016년 2월

서울대학교 환경대학원
환경계획학과 도시 및 지역계획 전공
구 경 하

정부 주도
마을 만들기 활동의 지속성

지도교수 김 광 중

이 논문을 도시계획학 석사학위논문으로 제출함

2015년 10월

서울대학교 환경대학원

환경계획학과 도시 및 지역계획 전공

구 경 하

구경하의 석사학위논문을 인준함

2015년 12월

위 원 장

최 박 중

(인)

부 위 원 장

이 영 성

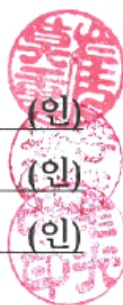
(인)

위

원

김 태 동

(인)



국문 초록

마을 만들기 정책은 주민이 생활환경의 문제를 해결하고 개선해나가는 마을 공동체를 육성하기 위한 제도적인 노력이다. 2007년부터 3년간 시행된 건설교통부의 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업은 주민이 주도하는 마을 단위의 도시계획을 시도하고 공동체 기능을 회복하기 위하여 도입되었다. 특히 정부가 주민 조직에 예산과 행정을 지원함으로써 마을 만들기 활동이 지속적으로 이루어질 수 있는 체계가 구축되도록 유도하였다. 이 연구는 이러한 정책 목적이 달성되었는지 평가하기 위하여 시범마을 사업이 종료된 이후 시범마을 사업에 참여했던 마을 공동체의 지속 현황과 현재 활동을 조사하고, 이를 토대로 지속한 마을 공동체의 특성을 파악하였다.

시범마을 사업에 참여한 마을 공동체 57곳 가운데 기록이 미비하여 누락된 6곳을 제외한 51개 마을 공동체 중 2015년을 기준으로 21곳이 활동을 지속하는 것으로 나타났다. 사업 완료 이후 5년 이상이 지난 시점에서 마을 공동체의 지속률은 41.1%로 볼 수 있다. 마을 공동체의 지속 여부는 시범마을 지정 이전 마을 만들기 활동 경험 여부에 따라 차이가 났다. 시범마을 지정 이전에 마을 활동 경험이 없었던 마을 공동체 10곳은 모두 활동을 중단하였다. 활동을 지속한 마을 공동체 21곳은 시범마을 사업 참여 전 평균 4.9년의 마을 활동 경험이 있었다. 영남 지역은 시민단체가, 호남 지역은 주민자치위원회가 지속한 마을 공동체의 주요 조직 유형으로 나타났다. 입지별로는 농촌과 주택지에서 마을 공동체의

지속률이 높았다.

지속한 마을 공동체 18곳의 리더를 대상으로 실시한 심층 면접에서, 마을 공동체의 결성 계기는 주민이나 시민단체가 주도하여 자발적으로 결성한 경우가 11곳이었고, 정부 정책이 계기가 된 경우는 7곳이었다. 마을 리더들은 시범마을 사업이 정부 주도의 마을 활동이 주민 주도로 전환하는 계기가 되었고, 마을 활동에 대한 주민의 인식 변화를 이끌어 내었으며, 마을 공동체가 지속적으로 활동할 수 있는 거점을 제공하였다고 평가하였다. 그러나 시범마을 사업으로 주민 참여가 늘어난 공동체는 7곳에 그쳤고, 마을 공동체 10곳은 시범마을 사업이 아니었더라도 현재 수준의 마을 활동이 가능하였을 것이라고 평가하였다. 마을 만들기를 지속할 수 있는 역량은 주민 결속에서 비롯된다고 응답하였다. 이러한 결과는 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업이 주민 스스로 활동하는 마을 공동체를 신설하는 데 효과가 미약하였다는 사실을 보여준다. 또, 기존 마을 공동체의 활동을 촉진하였으나 그 효과는 제한적인 것으로 보인다.

마을 공동체가 현재 하고 있는 주요 사업은 축제와 문화행사가 가장 많았고, 체험과 교육 프로그램, 환경개선 사업의 순으로 나타났다. 마을 사업은 마을 공동체에 소속되지 않은 주민들도 참여하거나 이용할 수 있는 활동이어서 개방적이고 공공적인 성격이었다. 사업의 추진체계는 대부분 주민 주도로 진행되고 있으나 사업비 조달은 외부 지원의 비중이 높았다. 주요 사업 가운데 62%가 정부를 비롯하여 외부 기관의 사업비로 진행되었다. 특히 환경개선 사업, 마을 계획 수립, 마을기업 활동에 외부 지원금의 비율이 높았다.

사업비 조달 방식은 마을 공동체의 결성 계기에 따라 차이가 났다. 주민 주도의 마을 공동체는 자체 조달하여 진행하는 사업의 수가 많고

외부 지원 사업비의 비율도 높아 주민 스스로 마을 사업을 개발하거나 외부 자원을 동원하는 역량이 더 뛰어난 것으로 나타났다. 지속한 마을 공동체 18곳 가운데 17곳은 정부와 협력 관계를 유지하고 있었으며, 정부와 관계가 단절된 공동체는 활동이 위축되는 양상을 보였다. 활동을 지속한 주민 조직의 유형은 주민자치위원회, 시민단체, 주민 모임으로 나타났다.

이 연구는 단기간의 정부 지원 사업으로는 지속하여 활동하는 마을 공동체를 형성하기가 쉽지 않다는 것을 보여준다. 마을 공동체의 지속성은 정부 지원 사업 이전에 형성된 마을 공동체의 역량을 기반으로 한다. 그 역량은 주민이 자발적인 결속과 연대를 이루어내거나 또는 정부의 제도적 지원이 일관되고 장기적일 때 유지되고 강화될 수 있었다. 정부는 마을 공동체를 둘러싼 여러 제도가 주민의 자발적인 마을 만들기를 지지하도록 일관되고 정합성 있는 제도적 틀을 만들 필요가 있다. 또한 지역 사회 문제를 해결을 위해 마을 공동체에 보다 적극적으로 권한을 부여하고 공정한 거버넌스를 구축하여야 한다.

이 연구는 정부 주도 마을 만들기 사업의 지속성을 파악하기 위하여 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업에 참여한 마을 공동체의 활동 여부를 조사하였다. 사업이 종료된 지 상당 기간이 지나 활동을 중단한 마을 공동체에 대해서는 제한된 연구가 진행되었다. 또 마을 리더에 대한 심층 면접으로 진행되어, 마을 리더의 주관적 인식과 평가가 연구에 반영되었다. 개별 마을 공동체 활동에 대한 평가는 객관적인 자료와 종합적인 분석으로 보완되어야 한다.

주요어 : 마을 만들기, 마을 공동체, 주민 조직, 지속성
학 번 : 2014-24001

<목차>

I. 서론	1
1. 연구 배경과 목적	1
2. 연구 범위와 방법	4
II. 이론적 고찰	7
1. 마을 만들기의 이론적 배경	7
1) 협력적 계획	7
2) 사회적 자본	9
2. 선행 연구 검토	11
III. 분석 개요	27
1. 대상지 개요	27
1) 살고 싶은 도시 만들기	27
2) 시범마을 개요	31
2. 분석 항목	36
IV. 정부 주도 마을 만들기의 지속 현황	39
1. 살고 싶은 도시 만들기 시범마을의 지속 현황	39
1) 마을 공동체의 지속 현황	39
2) 지속한 마을 공동체의 결성 계기	46
3) 시범마을 사업이 마을 공동체 활동의 지속성에 미친 영향	53
2. 지속한 공동체의 마을 만들기 활동	59
1) 마을 공동체의 주요 사업	59
2) 사업 추진 체계에서 주민의 역할	67
3) 마을 공동체의 자원 동원	68

4) 마을 공동체의 공간 소유 형태	77
5) 마을 공동체와 정부의 관계	78
3. 지속한 마을 공동체의 조직 유형	83
1) 주민자치위원회	84
2) 시민단체	87
3) 주민 모임	90
 V. 결론	98
1. 연구 요약	98
2. 연구의 시사점과 한계	100
 ■ 참고문헌	107
■ 부록	114

<표 목차>

표1. 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 대상지	32
표2. 심층면접 대상자의 특성	35
표3. 마을 공동체의 지속 현황	39
표4. 지역별 마을 공동체의 지속 현황	40
표5. 입지유형별 마을 공동체의 지속 현황	41
표6. 시범마을 지정 전 마을활동에 따른 마을 공동체의 지속 현황	42
표7. 지속한 마을 공동체의 결성 계기	46
표8. 광주 북구 문화동의 마을 만들기 사업	51
표9. 지속한 마을 공동체의 주요 사업	60
표10. 사업 추진 체계에서 주민의 역할	67
표11. 마을 공동체 유형별 사업비 조달 방식	70
표12. 사업별 재원 조달 방법	74

<그림 목차>

그림1. 제도적 역량의 구성 요소	22
그림2. 시범마을 사업 신청 절차	28
그림3. 연도별 시범마을 분포	30
그림4. 시범마을 지정 전 마을 공동체의 활동 기간	44

I. 서론

1. 연구 배경과 목적

한국의 마을 만들기는 시민사회의 활동이 제도화되었다. 시민사회의 마을 만들기는 주민 스스로 생활환경의 문제를 개선해나가는 활동으로, 1990년대 빈민 운동, 상인회, 환경 공동체 운동, 생활협동조합 등의 양상으로 전개되었다.¹⁾ 이러한 활동은 2000년대 초반 서울시의 일부 상업지역 지구단위 계획 수립 과정에 시민단체와 상인회, 주민이 적극 참여하는 사례로 이어졌다.²⁾

마을 만들기가 도시계획 정책의 하나로 여겨지기 시작한 것은 중앙정부가 관련 정책을 도입한 2005년 이후다.³⁾ 참여정부의 지역 균형발전 정책 기조에 따라 행정자치부의 살기 좋은 지역 만들기, 건설교통부의 살고 싶은 도시 만들기, 문화관광부의 가고 싶은 섬 만들기를 비롯하여 농림부, 해양수산부 등 여러 중앙부처가 관련 사업을 진행하였다.⁴⁾ 이 과정에서 정부가 추진 방향을 제시하고 지방 정부가 행정 지원을 담당하며 주민 참여가 장려되는 한국의 독특한 마을 만들기 체계가 형성되었다.⁵⁾ 이와 함께 지방 정부는 지원 대상을 확대한

1) 도시연대(2000), 「마을만들기 2000」, 서울: 도시연대, pp.22-23.

2) 김은희·이영범(2013), 「도시의 마을 만들기 동향과 쟁점」, 경기: 국토연구원, pp.9-11.

3) 마을 만들기의 법제화는 2000년 강원도 평창군 살기좋은 고장만들기 조례가 첫 사례이다. 그러나 마을 만들기 조례 제정은 중앙정부가 국토의 계획 및 이용에 관한 법률과 균형발전 특별법에서 마을 만들기 업무를 조례로 위임한 2007년 이후 본격화하였다. 태운재·박소현(2010), “마을 만들기 조례에 나타난 마을 만들기의 특성”, 대한건축학회 논문집 「계획계」, 26(7), p.178.

4) 진미윤·이유미·조인숙(2007), “살고 싶은 도시 만들기를 위한 지역사회의 역할”, 「한국 주거학회 논문집」, 18(1), p.103.

5) 박소현(2012), “Happy Korea, 행복한 마을?”, 한국 마을만들기 연구회, 「우리, 마을만들기」, 파주: 나무도시, pp.238-239.

독자적인 마을 만들기 정책을 추진하고 있다. 서울시의 마을 공동체 기본계획, 부산시의 커뮤니티 뉴딜 기본계획, 광주 북구의 아름다운 마을 만들기 사업 등이 대표적이다. 정부의 마을 만들기 정책은 정부 지원을 통해 자발적으로 활동하는 마을 공동체를 복원하여 지역 자원을 활용한 생활환경 개선 사업을 펼치고 삶의 질을 향상하는 것을 목표로 한다.⁶⁾

이에 따라 마을 단위의 주민 모임, 마을 공동체는 급격히 증가하고 있다. 중앙 정부의 마을 만들기 사업은 2015년을 기준으로 6개 부처가 14개 사업을 진행하고 있으며 예산 규모는 연간 1조 2천억 원에 이른다.⁷⁾ 이 중 12개 사업이 3,517개 마을에서 시행되었다. 서울시의 마을 공동체 사업에 신청한 주민 모임은 2012년 757개에서 2014년 1,810개로 2년 새 2.4배 증가하였다.⁸⁾ 그러나 정부의 지원 사업이 완료된 이후 마을 공동체가 정책 목표대로 계속 활동하는지에 대해서는 밝혀진 바가 많지 않다. 2012년 서울시 마을 공동체 지원 사업에 참여한 주민 조직 중 1년 6개월 뒤 해당 사업을 계속하는 곳은 51.7%에 그쳤다.⁹⁾ 2007년부터 3년간 추진된 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 가운데 2012년에도 활동하고 있는 곳은 69.2%였다.¹⁰⁾ 정부의 마을 만들기 사업에 참여한 마을 공동체 가운데 상당수는 사업 완료 이후 마

6) 마을 만들기 조례에 규정된 마을 만들기의 핵심 개념은 주민자발성, 공동체 형성 및 복원, 지역자원의 활용, 생활환경 개선, 삶의 질 향상이다. 앞의 글, 태운재·박소현(2010), pp.177-178.

7) 행정자치부가 한국정책학회에 의뢰하여 실시한 뒤 공동체 발전 국민포럼에서 발표한 '정부 지원 마을공동체 사업 진단' 결과 보도자료. 행정자치부 2015년 9월 15일자.

8) 서울시 마을공동체 종합지원센터(2015), 「마을, 3년의 변화 그리고」, 서울: 서울시마을공동체종합지원센터, p.24.

9) 해당 문항의 설문조사 응답률은 50.6%에 불과하였다. 따라서 실제 마을 공동체의 지속률은 더욱 낮을 것으로 추정된다. 같은 책, 서울시 마을공동체 종합지원센터(2015), pp.44-49.

10) 신중진·김일영·배기택(2013), "지역공동체 역량강화를 위한 마을 만들기 추진방안 연구", 「국토계획」 48(6), p.46.

을 활동을 중단하거나 주민 조직이 해산되는 것으로 추정된다.

정부의 마을 만들기 사업 이후 마을 공동체가 활동을 계속하지 않는 현상은 마을 만들기 정책의 타당성에 문제를 제기한다. 정부의 마을 만들기 정책이 목표로 하는 마을 공동체의 복원은 지속적인 마을 만들기를 전제로 하기 때문이다. 주민이 스스로 마을 만들기를 꾸준히 할 수 있는 체계가 형성되어야 마을 만들기는 주민 주도의 도시계획으로서 가능성을 가질 수 있다.¹¹⁾ 따라서 마을 만들기 정책에 대한 평가는 사업 기간 주민이 참여한 사실과 사업 결과로 조성된 물리적 공간뿐만 아니라, 마을 만들기 사업이 주민 스스로 활동할 수 있는 체계를 만드는 데 기여하였는지를 고려할 필요가 있다. 이를 위해서는 정부 사업 이후 주민 조직의 활동 여부와 양상을 장기간에 걸쳐 살펴보아야 한다. 어떤 조건의 마을 공동체가 자립성과 지속성을 가지고 활동하는지 분석할 필요가 있다.

이 연구는 정부의 마을 만들기 사업에 참여한 마을 공동체가 이후 자발적으로 활동하는 마을 공동체로 나아가는지 파악하고자 한다. 또한 지속할 수 있는 마을 공동체의 형성과 유지에 정부의 마을 만들기 사업이 어떤 영향을 미치는지 밝히고자 한다. 구체적으로, 정부의 마을 만들기 사업이 종료한 지 5년 이상이 흐른 시점에서 마을 공동체의 활동 여부를 파악한다. 지속한 마을 공동체는 결성 시기와 결성 계기를 파악하여 마을 만들기의 체계가 어떻게 형성되었는지 분석한다. 또, 현재 진행하는 주요 사업, 사업의 추진 체계, 자원 조달 방식, 정부와의 관계 등을 분석한다. 이를 통해 어떤 특성을 가진 마을 공동체가 지속적으로 활동하고, 그러한 역량이 어떻게 형성되었는지 분석한다. 최종적으로 정부 주도 마을 만들기 정책이 마을 공동체 복원

11) 이윤석(2012), “성북구 장수마을의 마을 학교와 동네목수”, 한국 마을만들기 연구회, 「우리, 마을 만들기」, 파주: 나무도시, p.262.

에 어떤 영향을 미치는지 파악하여, 주민이 중심이 되는 마을 만들기를 위한 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

2. 연구 범위와 방법

이 연구는 정부의 마을 만들기 사업이 완료된 이후, 해당 사업에 참여했던 마을 공동체를 분석하고자 한다. 이 가운데 2007년부터 3년간 건설교통부가 시행한 살고 싶은 도시 만들기 시범마을에 참여한 마을 공동체를 연구 대상으로 한다. 살고 싶은 도시 만들기 사업은 주민 커뮤니티를 통해 생활자적 관점에서 도시 관리를 목표로 한 도시계획 정책이라는 점에서, 중앙 정부가 전국 범위에서 추진한 최초의 마을 만들기 정책이다.¹²⁾ 살고 싶은 도시 만들기 사업은 시범 도시와 시범마을 사업으로 나뉘어 추진되었다. 이 가운데 마을 만들기에 해당하는 시범마을 사업은 61개 지구에서 진행되었으며, 연속 지정된 곳을 감안하면 실제 대상 지역은 57곳이었다. 시범마을 사업은 사업이 종료된 이후, 정책 목적에 맞게 마을이 활성화되고 성과가 지속적으로 유지되고 있는지 한 차례 평가가 실시되었다.¹³⁾ 2012년 하반기에 실시한 조사에서 응답한 52곳 가운데 36곳의 마을 공동체가 지속적으로 활동하는 것으로 나타났다. 살고 싶은 도시 만들기 시범마을은 마을 공동체의 주체와 성격이 다양하고 전국에 걸쳐 고르게 분포하고 있으며, 중간 자료가 축적되어 이 연구의 대상으로 적절한 것으로 판단하였다.

12) 박재길 외(2006), 「살고 싶은 도시 만들기와 도시계획의 역할에 관한 연구」, 경기: 국토연구원, p.156.

13) 성균관대학교 산학협력단·이락(2013), 「살고 싶은 마을 만들기: 시범사업의 성과와 과제」, 경기: 국토연구원.

연구 방법은 시범사업 당시 건설교통부의 보고서와 사업을 총괄한 한국주택공사의 시범사업 백서, 2012년 조사 결과를 정리한 「시범사업의 성과와 과제」 보고서, 마을 공동체가 발간한 서적 등을 참고하여 문헌 연구를 하였다. 이를 토대로 2012년까지 활동을 지속한 마을 공동체 36곳을 파악하고, 당사자 또는 해당 동 주민자치센터 주민자치 담당 공무원, 해당 지역 마을 만들기 중간 지원 조직 등을 통해 이들의 현재 활동 여부를 확인하였다. 활동하는 마을 공동체는 연구자가 방문하여 당시 추진협의회에서 활동한 마을 리더를 대상으로 설문 조사와 심층 면접을 진행하고 현장조사를 병행하였다.

설문 조사는 연구자가 설문지에 따라 질문하고 기록하는 면접(interview) 방식으로 진행하였다. 면접 방식은 캐물음(probe)을 통해 정교화된 응답을 받을 수 있고 개방형 질문에 대한 정확한 기록이 가능하다. 이를 토대로 개방형 응답을 유연하게 범주화할 수 있어 복잡한 주제의 조사에 적합하다. 또, 모든 조사대상자에게 같은 질문을 함으로써 비교 평가가 가능한 것이 장점이다. 조사 대상을 활동을 지속하는 마을 공동체로 정한 것은 연구 목적에 따라 표본을 선정하는 유의표집(purposive sampling) 방식에 해당한다. 정부 주도의 마을 만들기 사업에 참여한 공동체의 활동을 살펴려는 연구의 목적에 비추어 볼 때 이 같은 방식이 적합하다고 판단하였다. 아울러 시범마을 사업이 종료된 지 오랜 시간이 지나 활동을 중단한 마을 공동체를 파악하는 데 현실적으로 한계가 있는 점을 고려하였다.

이상의 방법으로 2015년 8월부터 11월까지 조사 대상 마을 공동체 36곳 가운데 35곳의 활동 여부를 조사하였다. 또, 활동하고 있는 마을 공동체 21곳 가운데 18곳의 마을 리더를 대상으로 설문 조사와 심층 면접을 진행하였다. 이와 함께 마을 만들기가 중단되는 이유와 과정

을 이해하기 위하여, 조사 대상 마을 공동체 가운데 활동이 중단된 3 곳의 마을 리더를 대상으로 동일한 설문 조사와 심층 면접을 보충적으로 진행하였다. 시범마을에 참여하였다 활동을 중단한 마을 공동체의 리더들은 이후 정부의 다른 마을 만들기 사업을 통해 같은 지역에서 새로운 주민 조직으로 마을 공동체 활동을 하고 있었다.

각 장의 내용은 다음과 같다.

제1장은 이 연구의 배경과 목적, 범위와 방법을 밝혀 연구의 흐름을 소개하였다.

제2장은 마을 만들기의 이론적 배경이 되는 협력적 계획을 정리하고 이와 연관된 사회적 자본 이론을 살펴보았다. 아울러 마을 만들기의 지속성과 영향 요인에 관한 선행 연구를 검토하였다.

제3장은 분석에 앞서 연구 대상 정책의 목적과 사업 대상지의 전반적인 특성을 파악하였다. 이와 함께 활동 현황 분석을 위한 세부 항목으로 마을 공동체의 설립 시기와 결성 계기, 주요 사업, 추진 체계, 자원 조달 방식, 정부와의 관계 등을 도출하였다.

제4장은 마을 공동체의 지속 현황을 밝히고 위의 항목을 기준으로 활동 양상을 분석하였다.

제5장은 이 연구의 결과를 요약하고 정책적 시사점과 연구의 한계를 서술하였다.

II. 이론적 고찰

1. 마을 만들기의 이론적 배경

1) 협력적 계획 (Collaborative planning)

근대 도시계획은 합리적 종합 계획(Rational-comprehensive Planning)을 토대로 하고 있다. 합리적 종합 계획은 표준화된 지식을 이용하여 문제를 명확히 정의하고 체계적인 전략을 선택하여 바람직한 결과를 달성하는 것을 목표로 한다. 합리적 종합 계획은 도구적 합리성을 강조하며, 과학적이고 기술적인 지식에 대한 신뢰를 바탕으로 전문가가 주도적으로 수립하여 하향식으로 실행된다. 이 같은 합리적 종합 계획은 근대 국가의 정책 도구로 활용되었다.¹⁴⁾

그러나 합리적 종합 계획이 전제로 한 표준화된 지식은 후기 근대에 들어 한계를 드러내었다. 합리적 종합 계획은 지역의 특수성과 역사적 관행에서 비롯된 실행적 지식(practical knowledge)을 포괄하지 못한다.¹⁵⁾ 중앙에서 계획하여 지방으로 하달하는 종합 계획은 지역 내의 상호작용과 비공식 영역의 지식 때문에 목표대로 달성되기 힘들다.¹⁶⁾ 또한 합리적 종합계획은 다원화된 현대 도시에서 점증하는 사회 갈등과 긴장을 고려 대상에서 배제하고 있다.¹⁷⁾

협력적 계획 이론은 이러한 합리적 종합 계획의 대안으로 등장하였다. 협력적 계획은 계획을 목적 달성을 위한 수단적 행위가 아니라

14) 전상인(2007), “계획이론의 탈근대적 전환에 대한 비판적 성찰”, 『국토계획』, 42(6).

15) Scott, J. C.(1998), *Seeing Like a State*, 전상인 역, 『국가처럼 보기』, 에코 리브르.

16) Healey, P.(2006), *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*, 2nd edition, palgrave macmillan.

17) Sennett, R.(1970), *The Uses of Disorder*, 유강은 역 『무질서의 효용』, 다시봄.

사회 구성원의 상호작용 과정으로 이해한다.¹⁸⁾ 계획을 포함한 공공 정책은 사회적 맥락과 행위자의 상호 작용을 통해 구성된다. 그런데 행위자는 불균등한 권력 관계 속에서 자신의 이해와 선호를 형성한다. 그러므로 모든 사회구성원이 공존할 수 있는 공공 정책을 수립하려면, 권력에서 소외된 이해관계자들까지 정책 결정에 참여할 수 있어야 한다. 그러기 위해서는 공간과 관련된 광범위한 이해관계자들이 관계를 맺을 필요가 있다. 다양한 행위자들은 대화하고 공감하는 과정에서 상호 신뢰를 쌓고 충돌하는 이해를 조정하며 공동의 비전을 형성할 수 있다. 협력적 계획에서 공간 계획의 수립과 실행 주체는 이 같은 과정을 거쳐 공동의 비전을 가진 집합적 주체, 공동체가 된다.¹⁹⁾

협력적 계획에서는 이해관계자들의 공동체를 형성하는 것이 핵심적인 사안이 된다. 힐리는 이해관계자들을 연결할 수 있는 능력을 관계적 역량(relation capacity)으로 표현한다. 관계적 역량이 있는 공동체는 공간 계획을 수립할 때 이해관계자들이 일상생활의 경험과 실행적 지식을 나누며 상호 학습한다. 그 과정에서 관습적인 사고와 행동양식에서 벗어나 창의적인 해결책을 모색할 수 있다. 그 결과 공간에 대한 자원 배분이 변화하고 이해관계자들 사이에 새로운 사회적 관계가 형성될 수 있다. 이처럼 공간 계획 수립 과정은 이해관계자들의 기존 관계를 토대로 시작되지만, 새로운 사회적 관계를 만들어 낼 수 있는 잠재력이 있다. 힐리는 이를 제도화 역량(institutional capacity)이라 칭한다.

협력적 계획은 계획 과정이 다양한 이해관계자의 갈등을 조정하고

18) 위의 책, Healey, P.(2006).

19) 김찬호(2000), “도시계획의 패러다임 전환과 의사소통이론”, 연세대학교 사회발전연구소, 「사회발전연구」 6.

공존할 수 있는 방법을 찾는 역동적인 사회적 과정이라는 데 주목한다. 다원화되고 분절된 사회에서 대립하고 갈등하던 이해관계자들은 협력적 계획을 통해 문제를 극복할 수 있다. 협력적 계획은 합의로 이루어지기에 민주적이고, 실행적 지식을 토대로 하여 효율적이다. 또한 이해관계자의 합의 과정에서 축적된 신뢰는 이후 다른 활동이 창의적이고 유연하게 진행될 수 있는 토양이 된다.²⁰⁾ 이 때문에 협력적 계획은 시민 참여를 보장하는 도시계획의 방법으로 미국의 커뮤니티 개발과 일본의 마치즈쿠리(まちづくり) 등 여러 나라에서 정책으로 적용되고 있다.

2) 사회적 자본(Social capital)

협력적 계획에서 힐리가 관계적 역량으로 표현한 공동체의 주민 조직화 능력은 사회적 자본의 개념과 상통한다.²¹⁾ 사회적 자본은 협력적 계획을 가능하게 하는 사회 관계의 특성을 보다 구체적으로 설명한다.

사회적 자본은 “지속적인 네트워크 또는 상호 면식과 인정이 제도화된 관계, 즉 특정한 집단의 구성원이 됨으로써 획득하는 실제적인 혹은 잠재적인 자원의 총합”으로 정의된다.²²⁾ 사회적 자본은 행위자의 관계 속에 내재하며, “구조 속의 개인이나 집단이 특정한 행위를 하도록 유도하고 촉진한다.”²³⁾ 이 때문에 사회적 자본이 형성된 공동체는 생산적이다. 사회적 자본이 풍부한 공동체는 상호 신뢰

20) Healey, P.(1998), “Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning”, *Environment and Planning a*, 30(9).

21) 같은 글, Healey, P.(1998), p.1541.

22) Bourdieu, P.(1986), “The forms of capital”, Richardson (Ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, New York: Greenwood.

23) 제임스 콜만(1988), “인적자본 형성에 있어서의 사회자본”, 유석춘 외 (편역), 「사회자본」, 서울: 그린, p.93.

를 바탕으로 공통의 규범을 형성하며 그 결과 구성원 간의 정보 전달이 원활하고 업무 처리가 효율적이며 목표 달성이 수월하다. 이러한 공동체의 성과는 공동체의 구성원이 함께 노력하는 것이므로 사회적 자본은 공공재의 성격을 갖는다.²⁴⁾

경제 발전을 뒷받침하는 사회적 자본의 기능이 주목받으면서, 사회적 자본이 형성되고 소멸되는 과정에 대한 논의가 함께 이루어졌다. 사회적 자본은 시간, 배려, 보살핌, 관심을 주고받는 관계가 지속될 때 유지되고 재생산된다. 사회적 자본은 형성된 뒤에는 스스로 강화되고 축적되는 경향이 있어서 사용할수록 공급이 늘어난다.²⁵⁾ 또 형성된 맥락과 다른 맥락에서 사용될 수 있다. 하지만 사회적 자본이 형성되고 유지되는 데에는 오랜 시간에 걸친 투자가 필요하다.²⁶⁾ 이 때문에 사회적 자본은 경제 자본과 긴밀한 연관을 갖는다. 사회적 자본은 사용하지 않으면 소멸되며, 도시계획, 공공주택 건설과 같이 사회적 연결망에 영향을 미치는 공공 정책에 의해서도 사라진다.

그렇다면 반대로 정부의 개입을 통해 이미 축적된 사회적 자본을 강화하고 새로운 사회적 자본의 형성을 촉진하는 것은 가능할까. 울록은 정책 개입을 통해 사회적 자본을 이용한 상향식 발전을 유도할 수 있다고 주장하였다.²⁷⁾ 그에 따르면 사회적 자본은 미시적 차원에서 공동체 내부의 유대인 통합성(integration), 공동체 간의 연결망인 연계성(linkage), 거시적 차원에서 국가와 시민사회의 관계인 상승작용(synergy), 제도의 일관성과 역량인 완전성(integrity)의 네 차원으로 구

24) Putnam, R.(2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, 정승현 역, 「나홀로 볼링」, 페이퍼 로드, p.20.

25) Putnam, R.(1993), "The Prosperous Community: Social Capital and Public Life", *The American Prospect*, 13(Spring).

26) 앞의 글, Bourdieu, P.(1986).

27) Woolcock, M.(1998), "Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and society*, 27(2).

성된다. 특정 사회의 발전 성과는 사회적 자본의 네 차원이 조합되는 방식에 달려있다. 그런데 사회적 자본이 조합되는 과정은 사회 관계로 이루어진다. 정부는 공동체가 연계성을 강화하고 시민사회가 권한을 가질 수 있는 일관된 제도와 협력 관계를 제공함으로써, 즉 각 차원의 사회적 자본을 촉진하는 제도적 기반을 만듦으로써 상향식 발전에 유리한 조건을 창출해낼 수 있다. 에반스 또한 지역 사회에서 주민들의 관계망으로 존재하는 사회적 자본 그 자체보다, 이를 지역 사회 발전에 기여할 수 있도록 규모 있게 조직화하는 정부의 역할이 더욱 중요하다고 주장하였다.²⁸⁾ 정부는 시민과 일상적으로 교류하고 협력하여 상호신뢰와 협력을 쌓고, 새로운 정체성과 공통의 이해관계를 만들어낼 수 있다. 공공과 민간의 영역 구분을 뛰어넘는 창조적인 행정을 통해, 시민들의 생활 속 경험과 지식을 지역 사회의 문제 해결에 활용하는 시너지 효과를 만들어 낼 수 있다고 강조하였다.

2. 선행 연구 검토

지역 사회 주민 조직이 마을 만들기를 지속한 기간에 관한 연구를 먼저 살펴보고, 이에 영향을 미친 요인에 관한 연구를 정리하였다.

자발적인 주민 모임을 대상으로 한 미국의 연구를 보면, 블록 규모의 주민 모임에서는 절반이 넘는 단체가 첫 사업을 마친 뒤 활동을 중단하였다. 1970년대 후반 미국 테네시 주의 블록 기반 주민 모임 17곳을 대상으로 한 연구에서, 1년 뒤 주민 모임 9곳이 활동을 중단한 것으로 조사되었다.²⁹⁾ 1980년대 주민 모임 28곳을 대상으로 한 연

28) Evans. P.(1996), "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the evidence on Synergy", *World Development*, 24(6).

29) Prestby. J. E., Wandersman. A.(1985), "An Empirical Exploration of a

구에서는 18개월 뒤 8곳(29%)이 활동을 중단한 것으로 나타났다.³⁰⁾ 주민 모임 32곳을 대상으로 한 연구에서도 17개월 뒤 12곳(37.5%)이 더 이상 활동하지 않았다.³¹⁾

국내 연구는 정부의 마을 만들기 사업에 참여한 주민 조직을 대상으로 연구가 진행되었다. 신중진 외(2013)는 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 대상으로 수행한 이 연구의 선행 연구이다. 시범마을 사업이 종료된 지 2년 이상이 지난 뒤 실시한 조사에서, 52개 마을 공동체 가운데 16곳(30.7%)이 활동을 중단한 것으로 나타났다.³²⁾ 마을 공동체의 지속성은 공동체의 결성 계기와 연관된 것으로 나타났는데, 시범마을 사업 이전에 활동을 시작한 마을 공동체의 유지율(71.8%)이 시범마을 사업을 계기로 조직된 곳의 유지율(61.5%)보다 높게 나타났다. 2012년 서울시 마을 공동체 지원 사업에 참여한 주민 모임을 분석한 연구에서는 사업이 종료한 지 1년 반 뒤 해당 사업을 계속하는 주민 모임은 51.7%로 집계되었다.³³⁾ 사업 지원이 종료된 지 6개월이 지난 주민 모임에서는 ‘공간 지원 사업’ (90.3%)을 진행한 공동체가 ‘활동 지원 사업’ (61.3%)을 한 곳보다 지속률이 높았다.³⁴⁾ 중앙정부

Framework of Organizational Viability: Maintaining Block Organizations”, *The Journal of Applied Behavioral Science*, 21(3).

30) Prestby, J. E., Wandersman, A., Florin, P., Rich, R., Chavis, D.(1990), “Benefits, costs, incentive management and participation in voluntary organizations: A means to understanding and promoting empowerment”, *American Journal of Community Psychology*, 18(1).

31) Wandersman, A., Florin, P.(2000), “Citizen Participation and Community Organization”, Rappaport, J., Seidman E.(Eds.), *Handbook of Community Psychology*, Plenum: New York.

32) 앞의 글, 신중진 외(2013), pp.46-53.

33) 해당 문항의 설문조사 응답률은 50.6%에 불과하였다. 따라서 실제 마을 공동체의 지속률은 더욱 낮을 것으로 추정된다. 앞의 책, 서울시 마을공동체 종합지원센터(2015), pp.44-49.

34) 공간 지원 사업은 지역에 필요한 공간 조성을 지원하는 사업이다. 활동 지원 사업은 공간 조성 과 주민 모임 형성 지원 사업에 해당하지 않는 사업을 통칭한다. 앞의 책, 서울시마을공동체종합지원센터(2015), p.33.

부처 6곳에서 시행한 마을 공동체 지원 사업 12개에 참여한 마을 사업 3,517곳을 분석한 연구에서는 완료한 마을 사업 2,833개 가운데 152개 사업장이 운영을 중단한 것으로 나타났다.³⁵⁾ 그러나 운영으로 분류된 사업 가운데에는 방치되어 기능이 중단되었으나 폐업을 공지하지 않은 경우도 있어 실제 지속률은 더욱 낮을 것으로 보인다.³⁶⁾

어느 주민 조직은 계속 활동하고 다른 조직은 해체되는 이유는 무엇일까. 마을 공동체의 지속에 영향을 미치는 요인들을 밝히려는 연구는 다양한 측면에서 진행되었다. 가장 활발하게 진행된 연구는 마을 만들기에 참여하는 주민 개인의 특성에 초점을 맞추고 있다. 마을 만들기는 주민의 참여를 전제로 한다. 이 때문에 어떤 주민이 왜 참여하는지, 어떤 요인이 이 같은 결정에 영향을 미치는지를 통해 집합행동의 동인을 밝히려는 연구가 진행되었다.³⁷⁾ 이러한 연구는 일차적으로 성별, 나이, 인종, 교육 수준, 직업, 소득, 결혼 여부, 자녀 여부, 주거 상태 등 인구학적 요인을 주민 참여의 결정 요인으로 본다.

외국 사례에서는 높은 교육수준, 높은 사회경제적 지위, 주거안정성 등이 마을 활동 참여와 정의 관계인 것으로 나타났다. 미국 보스턴과 LA 지역의 공동주택 임차인들을 대상으로 한 연구에서는 교육수준이 높은 주민이 회의 참여에 적극적이었다.³⁸⁾ 미국 오하이오 지역의 재개발에 대응하여 등장한 주민 모임의 참여 수준은 구성원의 사회경제적 지위가 높을수록 참여율이 높은 것으로 조사되었다.³⁹⁾ 인

35) 앞의 글, 행정자치부 보도자료 2015년 9월 15일자.

36) 해당 연구는 전국 기초자치단체에 조사지를 배포하는 방식으로 진행되었다. 연구자는 조사 방법으로 인해 운영 또는 시공이 중단되었거나 성과가 좋지 않은 많은 사업들이 누락되어, 실제 현황은 더욱 부정적일 것으로 예측하였다. 하현상(2015), ‘공동체 발전 국민포럼’ 세미나 발표자료, 한국정책학회, 2015년 9월 15일, 정부서울청사.

37) 앞의 글, Wandersman, A., Florin, P.(2000).

38) Conway, B., Hachen, D, jr.(2005), “Attachments, grievances, resources and efficacy: the determinants of tenant association participation among public housing tenants”, *Journal of Urban Affairs*, 27(1).

도 방갈로르 지역을 대상으로 한 연구는 거주 기간의 안정성이 보장될수록 도시 서비스 개선을 위한 집합행동에 주민 참여 의사가 높았다고 밝혔다.⁴⁰⁾

국내 연구에서는 거주 기간이 길고 자가를 소유한 주민일수록 참여 의사가 높은 것으로 나타난다. 광주 지역을 대상으로 한 연구에서 거주 기간이 긴 주민일수록 마을 만들기 참여 경험 많았다.⁴¹⁾ 서울 주택지를 대상으로 한 연구에서는 자가소유율이 높고 이주율이 낮은 지역에서 주민 참여의 가능성이 높은 것으로 나타났다.⁴²⁾ 대전 지역을 대상으로 한 연구에서는 영구임대아파트 지역에서 주민 참여가 상대적으로 낮아졌고, 고소득, 자가 소유, 장기 거주 주민일 경우 주민 모임 참여가 높았다.⁴³⁾ 제주 지역을 대상으로 한 연구에서는 거주 기간과 주민 참여의 관계가 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다.⁴⁴⁾

주거 상태가 여러 연구에서 비교적 일관된 상관관계를 보인 것을 제외하면, 대부분의 인구학적 요인은 연구 대상지에 따라 관계의 여부와 방향이 달리 나타난다. 구체적으로 살펴보면, 충북 농촌 지역을 대상으로 한 연구에서는 교육 수준이 낮을수록 주민 조직에 참여 경험 많았던 반면, 대전 도시지역을 대상으로 한 연구에서는 교육 수준이 높을수록 참여 가능성이 높게 나타났다.⁴⁵⁾ 충남 지역을 대상으

39) Mesch, G. S., Schwirian, K. P.(1996), "The effectiveness of neighborhood collective action", *Social Problems-New York*, 43.

40) Lall, S. V., Deichmann, U., Lundberg, M. K., Chaudhury, N.(2004), "Tenure, diversity and commitment: Community participation for urban service provision", *Journal of Development Studies*, 40(3).

41) 이지혜·이명훈·전병혜(2009), "마을 만들기 사업에 있어서 주민참여도에 관한 영향구조 분석", 「국토계획」, 44(1).

42) 김동근(2011), "주거환경 개선을 위한 지역주민의 참여의식 분석", 「국토계획」, 46(3).

43) 곽현근(2013), "지역사회 사회적 자본의 주거관련 영향요인에 관한 연구", 「한국공공관리학보」, 27(1).

44) 양덕순·강영순(2008), "지역 공동체의식이 주민참여에 미치는 영향 분석", 「한국지방자치학회보」, 20(1).

45) 곽현근·유현숙(2005), "지역사회 주민조직 참여의 영향요인과 집합적 효능감", 「한국사

로 한 연구에서 주민 주도형 지역사회개발에 대한 선호도는 고학력, 저소득 계층일수록 높은 것으로 나타났지만, 미국 오하이오 사례에서는 사회경제적 지위가 높은 계층일수록 더 참여하는 것으로 나타났다.⁴⁶⁾ 또한 인구학적 요인은 참여에 영향을 미치는 여러 요인 가운데 설명력이 매우 제한된 것으로 분석된다.⁴⁷⁾

이와 달리 사회심리적 요인은 개인 특성을 지역사회와 맺고 있는 관계에 주목하여 파악한다. 지역에 대한 애착, 커뮤니티 의식(sense of community), 집단적 효능감(collective efficacy) 등 개인의 신념과 태도를 주민 참여의 결정 요인으로 본다. 장소 애착(Place attachment)은 개인이 경험한 특정 장소에 대해 특별하고 의미 있게 여기는 심리를 말한다.⁴⁸⁾ 장소 애착이 지역 사회 차원으로 형성되면 이는 커뮤니티 의식으로 발현된다. 지역에 공통의 역사와 관심, 이해 관계가 형성되어 있고 주민이 지역 사회에 감정적 유대와 귀속감을 느끼면 마을 만들기 활동에도 참여할 의사가 높을 것으로 기대된다. 커뮤니티 의식이 실제 참여로 이어지는지 여부는 물리적 환경에 대한 판단과 주민이 지역사회에서 가지고 있는 권한에 대한 인식에 따라 달라진다.⁴⁹⁾ 주민 참여가 지역에서 어떤 결과를 이끌어낼 수 있다는 신념과 믿음이 공감대를 이루면 집단적 효능감이 형성되고, 이는 실

회와 행정연구」, 16(1).

곽현근(2008), “지역사회 주민조직 참여의 영향요인 및 집합적 효능감에 미치는 영향에 관한 연구”, 「한국행정연구」, 17(2).

46) 정하용(2007), “지방자치시대의 지역사회개발과 주민참여 활성화 방안”, 「한국지역개발학회지」, 19(3).

앞의 글, Mesch, G. S., Schwirian, K. P.(1996).

47) 앞의 글, Wandersman, A., Florin, P.(2000).

48) Manzo, L. C., Perkins, D. D.(2006), “Finding common ground: The importance of place attachment to community participation and planning”, *Journal of planning literature*, 20(4).

49) Chavis, D. M., Wandersman, A.(1990), “Sense of community in the urban environment: A catalyst for participation and community development”, *American journal of community psychology*, 18(1).

제 집합 행동을 낳을 수 있다. 집단적 효능감은 개인이 집합행동 참여를 결정할 때 고려하는 비용과 편익에 대한 판단에도 영향을 미친다.

경험적인 연구 사례를 보면, 미국 보스턴과 LA 지역의 공동주택 임차인들은 이웃과 관계가 많고 지역사회에 대해 관심이 높으며 환경에 불만이 많고 효능감이 높은 집단일수록 임차인 협회에 참여하는 것으로 나타났다.⁵⁰⁾ 반면 미국 노스이스턴 시티 지역의 주민 모임에 대한 연구에서는 물리적 환경과 커뮤니티 의식의 관계, 커뮤니티 의식과 주민 모임 활동의 관계는 통계적으로 유의미하게 나타나지 않았다.⁵¹⁾ 국내 사례 가운데 대전 지역을 대상으로 한 연구에서는 이웃관계 등 지역에 대한 애착이 개인의 인구학적 요인보다 주민 모임 참여에 더 영향을 미치는 것으로 나타났다.⁵²⁾ 서울 주택지를 대상으로 한 연구에서는 장소 애착심의 구성 요인 중 정체성과 사회적 친분이 마을 만들기 활동 참여와 관계가 있는 것으로 나타났다.⁵³⁾ 제주 지역을 대상으로 한 연구에서는 지역 공동체 의식 가운데 소속감과 친밀감이 높은 경우, 주민 참여에 대한 관심과 참여 의향이 높은 것으로 나타났다. 그러나 공동체 의식과 실제 참여의 관계는 통계적으로 유의미하지 않았다.⁵⁴⁾ 주민의 집합 행동이 사회심리적 요인으로 촉발된 것인지, 혹은 집합 행동의 결과 공동체 의식이 형성된 것인지 인과관계는 충분히 규명되지 않은 상태다.⁵⁵⁾

50) 앞의 글, Conway, B., Hachen, D. jr.(2005).

51) Kingston, S., Mitchel, R., Florin, P., Stevenson, J.(1999), "Sense of community in neighborhoods as a multi-level construct", *Journal of Community Psychology*, 27(6).

52) 앞의 글, 곽현근(2008).

53) 박진아·김병석(2014), "근린환경 만족도 및 지역사회 애착도가 마을만들기 활동 참여에 미치는 영향 연구-한남1 재정비촉진지구를 중심으로", 「도시설계」 15(2).

54) 앞의 글, 양덕순·강영순(2008).

55) 앞의 글, Wandersman, A., Florin, P.(2000).

이상의 논의가 주민 참여가 개인의 특성에서 비롯된 개별적인 선택의 결과로 이루어지는 것으로 본 반면, 주민이 마을 활동에 참여하고 주민 모임이 유지되는 것은 조직 차원에서 결정되는 것으로 보는 입장이 있다. 조직화된 집합 행동은 같은 생각을 가진 주민이 단순히 모인다고 하여 이루어질 수 없다. 또, 주민 조직의 관리와 운용에 따라 마을 활동에 대한 개인의 참여 동기가 강화되거나 약화될 수 있다. 이에 따르면 주민 조직의 목적, 규모, 조직 체계, 의사결정구조, 의사소통방식, 인센티브 체계, 리더십, 조직의 분위기, 구성원의 성격 등이 결정 요소가 된다.

미국의 연구에서는 소식지 발행부수가 많고 활동 회원 수가 많을수록 주민 참여가 활발한 것으로 나타났다.⁵⁶⁾ 또, 활동을 중단한 마을 공동체와의 비교 연구에서, 리더의 선출 방식이 임명제보다는 선출제인 공동체가 지속성이 높았고, 조직 체계를 갖춘 주민 조직의 지속성이 높은 것으로 나타났다.⁵⁷⁾ 사교모임을 열어 이웃과 친교를 나누고 이를 통해 안정감을 얻는 수 있는 기회를 제공하는 것은 주민 참여를 독려하는 인센티브로 볼 수 있는데, 모임 개최 횟수가 많은 조직은 그렇지 않은 조직보다 활동이 지속되었다.⁵⁸⁾ 주민에게 의사결정 권한이 있고 회의를 자주 열어 의사소통이 원활한 조직에서 주민 참여가 더욱 활발하였다.⁵⁹⁾

조직 특성에 관한 국내 연구는 마을 공동체의 추진 주체에 주목한 연구가 집중적으로 이루어졌다. 마을 만들기의 시작 주체가 시민단체나 외부 전문가, 행정인 경우, 프로젝트가 완료되면 활동을 중단하는

56) 앞의 글, Mesch, G. S., Schwirian, K. P.(1996).

57) 앞의 글, Prestby, J. E., Wandersman, A.(1985).

58) 앞의 글, Prestby, J. E., et al.(1990).

59) Knoke, D.(1981), "Commitment and Detachment in Voluntary Associations", *American Sociological Review*, 46(2).

일회적 활동의 양상을 보인다.⁶⁰⁾ 시민단체가 주도하는 마을 활동은 주민보다는 시민단체의 의지에 따라 사업의 개시와 중단이 좌우될 수 있으며, 외부 전문가는 일회성 참여에 그치는 경우가 많았다.⁶¹⁾ 주민 주도의 조직 중에서도 지역 공동체, 주민자치위원회, 지역 전문단체 등 주민 모임의 성격별로 사업의 성과가 달리 나타났다. 지역공동체 주도형은 공동체 활동의 지속성과 파급효과가 높은 반면, 주민자치위원회 주도형은 주민 간 친밀도와 자긍심, 물리적 기부 참여의사, 육체적 활동 참여의사, 사후관리와 지속성이 높은 것으로 나타났다. 지역 전문단체 주도형은 지역의 애착심과 공동체 의식 향상 등 사업에 대한 만족도가 높은 것으로 나타났다.⁶²⁾

또, 마을 공동체 결성의 계기와 목적, 사업 성격, 주민의 특성에 따라 주민 모임의 지속성에도 차이가 나타났다. 살고 싶은 도시 만들기 시범마을을 대상으로 사업을 종료한 지 2년 뒤 실시한 조사에서, 시범마을 사업을 계기로 조직된 마을 공동체의 유지율(61.5%)은, 사업 이전에 주민이 조직된 공동체의 유지율(71.8%)보다 낮게 나타났다.⁶³⁾ 주민 조직을 목적에 따라 사회봉사조직, 친목조직, 회원 이익증진 조직, 행정기관 협조조직으로 구분한 연구에서는 행정기관 협조조직과 사회봉사조직의 집합적 효능감이 높은 것으로 나타났다. 친목조직은 가입 인원이 가장 많았지만 사회적 자본의 생성에는 큰 효과가 없는 것으로 분석되었고, 일반 주택지역의 회원 이익증진조직의 사회적 자

60) 정석(1999), 「마을단위 도시계획 실현 기본방향(I)-주민참여형 마을 만들기 사례연구」, 서울연구원, p.107.

전원식·김남두·황희연(2008), “주민참여 마을만들기 사업의 사업주제 및 추진주제 분석”, 「도시설계」, 9(4).

61) 오다해·김철영(2014), “마을만들기 사업에 있어서 참여주체의 특성에 관한 연구: 주민 참여기법을 중심으로”, 「도시설계」, 15(5).

62) 이석현·채진해(2013), “참여주체에 따른 마을만들기 성과에 관한 연구-시흥시 희망마을만들기 사업을 대상으로”, 대한건축학회논문집 「계획계」, 29(9).

63) 앞의 글, 신중진 외(2013), pp.46-53.

본도 대체적으로 낮은 것으로 분석되었다.⁶⁴⁾ 마을 공동체가 실시한 사업의 성격도 조직의 지속에 영향을 미치는 것으로 보이는데, 서울시 마을 공동체 지원 사업이 종료된 지 6개월 뒤 실시된 조사에서 공간지원 사업은 그 외의 사업보다 지속률이 높았다.⁶⁵⁾ 주민 조직을 구성하는 구성원의 특성도 마을 활동에 영향을 미친다. 농촌 지역 마을 리더 교육생을 대상으로 한 연구에서 이주민인 마을 리더는 토착 주민들과 마을 활동을 위한 관계를 형성하는 데 어려움을 겪었다. 토착 주민은 이주해 온 주민의 낯선 사고 방식과 행동 양식에 인지적 저항을 가질 수 있고, 마을의 기존 조직과 권력 갈등이 발생하면 새로운 주민 조직은 지속하기 힘들다.⁶⁶⁾

그런데 주민 참여와 조직 유지에 영향을 미치는 조직 특성은 고정된 것이 아니라, 조직의 성장 단계에 따라 달리 작용한다는 지적이 있다. 조직화 단계에서는 지역 사회에 등장한 사안, 가용할 수 있는 자원, 조직화를 촉진하는 사건, 리더의 존재 등이 모임 결성에 영향을 미친다. 집합 행동은 전문지식을 가진 인적 자원, 재정 지원, 제도 지원을 필요로 한다. 한 사업이 마무리되는 시점에는 그간의 성과가 주민과 이웃의 삶의 질을 어떻게 높였는지 체감할 수 있도록 전략적으로 소통하는 것이 주민 공동체의 활동을 지속하고 강화하는 데 중요하다.⁶⁷⁾ 이러한 성장 과정에서 초기에 긍정적으로 작용한 요인은 다른 단계에서 적절하게 변화하지 못하면 주민 참여와 조직의 지속에

64) 김일석·곽현근(2007), “동네주민조직 유형별 사회적 자본 분포에 관한 탐색적 연구”, 『한국지역개발학회지』, 19(4).

65) 앞의 책, 서울시 마을공동체 종합지원센터(2015).

66) 정동일·허목화(2012), “낙후지역에서의 사회적 자본 형성 전략”, 『지역 창조의 사회학』, 서울: 소화, pp.127-156.

67) Hyman, J. B.(2002), “Exploring Social Capital and Civic Engagement to Create a Framework for Community Building”, DeFilippis, Saegert(Eds.) *The Community Development Reader*, 1st edition, Routledge, New York.

오히려 부정적인 효과를 줄 수도 있다. 일본 마치즈쿠리의 경우, 바람직한 리더십과 의사결정 구조가 조직의 성장 단계별로 달라지는 것으로 분석된다. 초기에는 전문가가 적극적으로 마을 주민 가운데 리더를 발굴하고, 리더는 주민 간 관계 형성을 이끌어내는 촉진자 역할을 수행해야 한다. 그러나 주민 조직이 자립하면 자율적으로 운영되도록 전문가와 리더의 역할은 축소하고, 공동체로부터 떠나는 것이 바람직할 수도 있다.⁶⁸⁾ 초기 마을 조직 결성 단계에서는 마을 리더가 주민들에게 잠재되어 있지만 자각하지 못한 욕구를 이끌어내는 역할을 주도할 필요가 있지만, 일단 주민들이 자신의 욕구를 구체화시키는 경험을 하고 나면 민주적인 의사 결정을 통해 마을 활동이 진행되어야 주민 참여가 활성화되기 때문이다.⁶⁹⁾ 나아가 주민 조직이 내부 결속을 유지하며 외부의 상황에 적응하기 위해서는 앞서 언급한 두 유형의 리더십이 교대로 전환되어야 한다. 전환이 필요한 시기는 주민 조직이 처해있는 상황과 사업에 따라 달라지며 일반화할 수 없다.⁷⁰⁾

국내 연구 역시 정부의 마을 만들기 지원 사업은 초기에 행정, 전문가, 시민단체가 주도하는 경향이 있지만 사업의 진행 단계에 따라 관계 구도가 변화하며, 최종 단계에서 지속적인 운영의 주체는 주민이 되는 것으로 분석된다.⁷¹⁾ 농촌 지역 주민 참여 활성화의 요인에 관한 연구에서도 마을 지도자의 선도와 주민의 적극적인 참여를 주요 요인으로 분석하면서, 이 같은 요인은 일관되게 적용되기보다는 마을

68) 사토 요시노부(左藤快信)(2006), “시민이 참가하는 마치즈쿠리-참가, 참획, 주도”, 마쓰오 다다스 외 편, 「시민이 참가하는 마치즈쿠리 (전략편)」, 파주: 한울.

69) 마쓰오 다다스(松尾匡)(2006), “나가하마·유후인의 마치즈쿠리 전환”, 마쓰오 다다스 외 편, 「시민이 참가하는 마치즈쿠리 (전략편)」, 파주: 한울.

70) 마쓰오 다다스(松尾匡)(2006), “어소시에이션적 발전과 탈어소시에이션적 변질”, 마쓰오 다다스 외 편, 「시민이 참가하는 마치즈쿠리 (전략편)」, 파주: 한울.

71) 신중진·송승현(2010), “지속가능한 마을만들기를 위한 추진주체의 관계구도 특성 연구”, 대한건축학회 논문집 「계획계」, 46(1).

별로 우선순위에 차이가 나타나는 점을 지적하고 있다.⁷²⁾ 주민 참여와 조직 지속에 영향을 미치는 조직 요인은 고정된 것이 아니라 시간과 장소, 공동체의 특성에 따라 가변적인 것일 수 있다.

앞서 살펴본 개인 특성과 조직 특성은 개인이 합리적이고 자율적인 선택에 따라 공동체 활동 참여를 결정한다고 가정하고 있다. 그러나 사회적 행위는 특정한 사회적 맥락 안에서 진행된다. 사회 구조는 개인에 선행하여 독립적으로 존재하며, 개인과 조직은 이미 구조화된 불균등한 권력 관계 속에서 이해관계와 선호를 형성하고 선택을 내린다. 그 결과 개인의 행위는 구조적 압력 속에서 일정한 경향성을 갖게 된다. 마을 만들기의 이론적 토대가 되는 협력적 계획은 계획 행위가 사회적 맥락 안에서 이루어진다는 점을 강조하며, 제도주의적 접근을 기반으로 한다.⁷³⁾ 제도주의에 따르면 사회 구조는 개인의 행위를 제약하고 때로는 기회를 제공한다. 개인의 행위는 구조로 매개되지만 동시에 개인은 능동적이고 창조적인 활동을 통해 구조를 변형할 수 있다.⁷⁴⁾

이를 계획 과정에 적용하면, 제도는 정부 정책과 법적 체계를 비롯하여, 정당, 노조, 교육, 종교, 사교모임 등 공식적, 비공식적인 조직과 사회 구성원들 사이에서 통용되는 관행, 규범, 문화, 상징 체계 등이 해당한다. 특히 공식 제도의 변화는 참여 주체, 추진 체계, 지원금의 배분에 큰 영향을 미친다.⁷⁵⁾ 제도를 통해 누가 이해관계자로 인정

72) 이재준·이상문(2003), “지속가능한 농촌발전을 위한 주민참여 요인분석에 관한 연구”, 「국토계획」, 38(3).

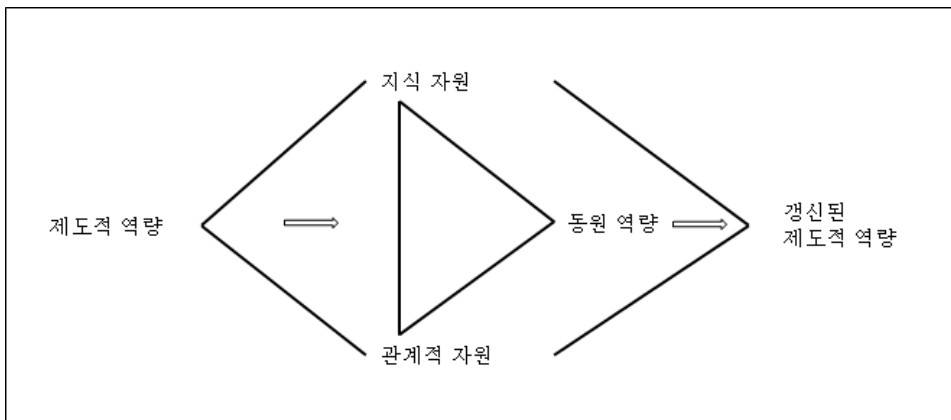
73) 협력적 계획 이론의 대표적인 학자인 힐리는 제도주의적 접근을 채택하면서, 기든스의 구조화이론을 가져온다. 구조화이론은 뒤르캤에게 영향을 받은 제도주의와 구분하여 신제도주의로 불리기도 한다. 힐리는 문헌에 따라 두 용어를 혼용하고 있으나, 이 논문에서는 Healey, P.(2006)를 따라 제도주의로 통일하였다. 앞의 책, Healey, P.(2006), p.57.

74) 앤서니 기든스(2003), 「현대 사회학」, 을유문화사.

75) 박준식·성경룡·정동일(2012), “지역발전의 새로운 패러다임: 사회적 창조성의 관점에

되고 어떻게 계획 과정에 참여하게 되는지를 파악하는 것이 제도적 특성 분석의 주요 기준이 된다. 또한 개인이 제도와 상호작용을 통해 어떻게 구조에 영향을 미치는지 파악하는 것도 주요한 분석 대상이 된다. 힐리는 협력적 계획의 성과를 좌우하는 제도적 역량이 기존의 제도를 토대로 지식 자원(knowledge resources, intellectual capital)과 관계적 자원(relational resources, social capital)을 동원하는 역량(mobilisation capacity, political capital)으로 구성된다고 개념화하였다(그림1 참조).⁷⁶⁾ 행위자들은 능동적인 활동을 통해 제도적 역량의 구성 요소들에 영향을 미칠 수 있으며, 이는 제도적 조건에 변화를 초래해 다음 계획 수립을 위한 새로운 제도적 기반으로 작용할 수 있다.

그림1. 제도적 역량의 구성요소



출처 : Healey, P.(1998)

마을 만들기를 제도주의적 접근으로 분석한 연구는 상대적으로 제한적이다. 다만 종합적인 접근을 시도한 연구들은 주민 참여와 조직

서”, 「지역 창조의 사회학」, 서울: 소화.

76) 앞의 글, Healey, P.(1998).

운영에 영향을 미치는 외부 요인으로 사회 제도를 언급하고 있다. 구체적으로 살펴보면, 주민 조직이 다른 기관과 맺고 있는 수직적, 수평적 관계는 주민 조직이 지역 사회에 대한 통제를 행사할 수 있는 영향력과 직결된다. 또 정부의 주택 정책과 재개발, 토지이용규제 등은 주민 조직의 활동에 영향을 미친다는 점이 강조된다.⁷⁷⁾ 경험적인 연구에서 지역 내 다른 조직과 관계가 많은 조직일수록⁷⁸⁾ 주민 참여가 활발하였고, 외부 지원 단체와 연계가 긴밀하고 재정지원이 활발하며 리더가 외부 단체에 주요한 역할로 참여하는 공동체일수록 지속적으로 활동하였다.⁷⁹⁾ 일본의 연구에서는 주민 모임의 활동이 애초의 공익적 목적과 민주주의적 운영에서 벗어나 변질되는 과정에 제도적 요인이 영향을 미치는 것으로 분석한다. 주민 모임은 시장에서 영리 행위를 목적으로 민간 기업과 경쟁하는 과정에서 본래의 취지를 상실할 수 있다. 또 특정 정책이나 정치 세력의 지지를 위해 주민 모임이 동원될 수 있으며, 주민 조직의 리더가 정계로 진출할 경우 마을 활동을 위한 인력이 부족해질 수 있다. 지역 사회에 새로운 주민 모임이 등장했을 때 기존에 존재하던 주민 모임이 새 모임과 협력하지 않고 거버넌스에서 배제시키거나 활동을 방해할 수도 있다.⁸⁰⁾

국내 연구에서는 정부의 영향력이 마을 만들기 활동에 크게 영향을 미치는 것으로 나타난다. 공동체 의식이 강하고 폐쇄적인 마을 공동체의 경우, 한정된 정보를 가지고 있어 여건 변화에 대한 적응력이 떨어질 수 있는데, 정부는 공동체에 정보를 제공하고 외부 지원을 중개함으로써 공동체의 지속성을 높이는 데 기여할 수 있다.⁸¹⁾ 반면 행

77) Sampson, R. J.(2008), "What community supplies", DeFilippis, Saegert (Eds.), *The Community Development Reader*, 2nd edition, Routledge, New York.

78) 앞의 글, Mesch, G. S., Schwirian, K. P.(1996).

79) 앞의 글, Prestby, J. E., Wandersman, A.(1985).

80) 앞의 글, 마쓰오 다다스(松尾匡).

정이 주도하는 마을 만들기 사업은 지자체장의 임기에 따라 사업의 일관성이 위협받을 수 있다. 상권 활성화를 위한 마을 만들기 활동은 행정의 지원 여부에 크게 좌우되며, 주민 주도의 마을 만들기는 사업비 마련에 어려움을 겪어 지속성이 낮았다.⁸²⁾

마을 만들기 정책을 제도주의적 접근으로 분석한 연구들은 거버넌스에 주목하였다. 서울 북촌과 광주 북구 문화동을 비교 분석한 연구는 참여 주체의 대표성과 힘의 균형, 정부의 직접 개입 정도, 조직의 안정성, 주체간 의사소통 등을 기준으로 분석한 결과 마을 만들기 거버넌스가 행정의 주도로 구축되고 관리되고 있다고 평가하였다.⁸³⁾ 지구단위계획과 경관협정을 계기로 세워진 주민 조직의 무산 과정을 분석한 연구는 제도적 특성과 주민의 상호작용을 분석하였다. 지방정부의 정책기조 전환과 그에 대한 주민의 인식, 주민 조직의 법적 지위와 실행력 등을 통해 주민 거버넌스가 제대로 구축되지 못한 과정에 대한 통합적인 설명을 시도하였다.⁸⁴⁾ 정부의 마을 만들기 지원 사업에 참여한 주민 조직 53곳을 대상으로 핵심 성공요인을 도출하려 한 연구에서는 조직과 예산운영, 과정, 리더십, 교육, 소통과 네트워크, 홍보 등을 분석 기준으로 하였다. 마을 공동체 지원 사업이 주민 자치를 표방하고 있으나 제도적 지원이 미비하고 성과 지표가 경제적, 정량적 지표에 치중되어 주민 입장의 평가와 괴리되었다는 점 등이 지적되었다.⁸⁵⁾ 순천시의 마을 만들기 거버넌스를 분석한 연구는 이해

81) 류승한(2008), “살고싶은 도시만들기 사례와 시사점”, 『국토』, 2008.7., p.45.

82) 앞의 글, 전원식·김남두·황희연(2008).

83) 박세훈·천현숙·전성제(2009), “마을만들기 참여 거버넌스의 비교분석: 제도주의적 접근”, 『국토계획』, 44(3).

84) 안현찬(2014), 근린공간 거버넌스에 대한 제도주의적 분석-선유골 휴먼타운 및 용마마을 디자인빌리지를 사례로, 서울대 도시설계학 협동과정 박사 논문.

85) 최진식(2015), “중앙정부 지원 마을공동체 사업의 핵심 성공 요인”, 공동체 발전 국민포럼 세미나 발표자료, 한국정책학회, 2015년 9월 15일, 정부서울청사.

당사자가 의사결정과정에 참여할 수 있는 권리가 보장되는 참여성, 독립적으로 의사결정을 할 수 있는 자율성, 각 주체들의 책임의식과 이에 대한 제도적 장치를 의미하는 책임성, 이해당사자들의 지속적인 연결망인 네트워크를 평가 기준으로 살펴보았다.⁸⁶⁾ 그 결과 각 주체 별로 서로 다른 평가가 도출되었는데, 공공은 객관적이고 균등한 상호영향력, 시민단체는 의사결정에서 독립성 보장, 주민은 상호 신뢰를 거버넌스의 한계로 평가하였다.

이상에서 살펴본 바와 같이 마을 만들기의 지속성과 그에 영향을 미치는 요인에 관한 연구는 폭넓게 진행되어 왔다. 그러나 해외 문헌은 주로 자발적 주민 조직을 대상으로 연구가 진행되어, 정부 주도 주민 모임의 결성을 지원하는 국내의 제도적 여건과는 거리가 있다. 반면 마을 공동체의 지속성에 관한 국내 연구는 그 수가 많지 않고 대부분 정부가 발주한 연구로 진행되었다. 이 때문에 정부가 지원한 마을 만들기 사업의 성과에 초점을 맞추어 분석하고 있으며, 지원 사업 전후 주민 모임의 활동에 대해서는 상대적으로 관심이 소홀하다. 주민 조직의 지속 요인에 관한 연구 역시 우수 사업 사례를 대상으로 성공 요인을 도출하는 방식으로 진행되었다. 이 같은 접근은 마을 공동체의 특정 시기 활동만을 집중 분석함으로써 변화하는 사회적 맥락에 대응하며 마을 만들기를 계속해가는 마을 공동체의 특성을 충실히 반영하지 못하고 있다. 분절적인 분석에서 나아가 마을 공동체의 활동을 통합적이고 입체적으로 분석하려는 연구들도 시도되고 있지만, 진행되고 있는 마을 만들기 사업의 규모에 비하면 아직 충분하다고 볼 수 없다. 이 연구는 정부의 마을 만들기 사업에 참여한 마을 공동체 활동의 지속 양상을 종합적으로 접근해보고자 한다. 정부의 마을

86) 김영·이필용·김남룡·정규식(2008), “마을 만들기 거버넌스 특징과 평가에 관한 연구-순천시 사례를 중심으로”, 『도시행정학보』, 21(3).

만들기 사업 기간뿐만 아니라 마을 공동체의 결성과 지원 사업 이후 활동을 통해 지속하는 마을 공동체의 특성을 분석해본다. 마을 공동체의 지속적인 활동을 뒷받침하는 제도적 기반을 이해하고, 정부의 마을 만들기 사업이 마을 공동체의 지속성에 어떻게 영향을 미치는지 살펴보고자 한다.

Ⅲ. 분석 개요

1. 대상지 개요

1) 살고 싶은 도시 만들기

살고 싶은 도시 만들기는 참여정부의 국가균형발전위원회가 주관하여 범정부적으로 추진한 살기 좋은 지역 만들기 정책 가운데 건설교통부 사업으로 추진되었다.⁸⁷⁾ 도시 지역의 자연 환경, 커뮤니티 환경을 복원하고, 문화적, 역사적 정체성을 되살려 삶의 질을 고양할 필요성이 추진 배경으로 제시되었다.⁸⁸⁾ 도시 및 지역 개발 정책의 주체를 행정과 전문가 주도에서 주민과 시민단체가 주도적으로 참여하는 거버넌스로 전환하고, 장기적 광역계획과 거대 인프라 중심의 계획보다 미시적 생활공간과 공공적 장소에 중점을 둘 것을 지향하였다. 주민이 스스로 마을의 정체성과 이해, 공동 의제를 발굴하여 주민 주도의 마을 계획을 수립하고 마을을 가꿈으로써 공동체를 회복할 것을 목표로 하였다. 지방자치단체는 도시별 특화발전을 도모하고 정부는 정책, 지원체계를 정비하여 법적, 제도적 기반을 만들고자 하였다.

살고 싶은 도시 만들기는 주민과 지자체의 관심을 유도하고 사회적 분위기를 조성하기 위한 시범사업으로 진행되었다. 시범사업은 정부가 예산과 행정을 지원하여 정책의 조기 정착을 유도하는 선도 사업이다.⁸⁹⁾ 특히 시범사업을 통해 마을 만들기 활동이 지속적으로 이

87) 시, 도농복합시의 동 지역은 건설교통부가 주관하는 살고 싶은 도시 만들기 시범마을, 군, 도농복합시의 읍·면 지역은 행정자치부가 주관하는 살기 좋은 지역 만들기 사업으로 진행되었다. 건설교통부(2006), 「살기좋은 지역만들기 '07년도 공모사업 추진 공동지침」, 「살고 싶은 도시 만들기 추진계획」.

88) 건설교통부(2008), 「2009 시범사업 설명회 자료집」.

89) 건설교통부·대한국토도시계획학회(2006), 「살고싶은 도시만들기 선도사업 정책기반 및 도시대상 평가체계 구축」, 건설교통부.

루어질 수 있는 체계 구축을 유도하고자 하였다.⁹⁰⁾ 이 때문에 시범사업 대상지 선정 과정에서 추진주체의 구성과 역량이 중점 평가되었다. 또, 인센티브 예산을 통해 지방자치단체가 주민이 참여하는 거버넌스를 비롯하여 조례 제정, 지원 조직 설치 등 지원 체계를 구축하도록 유도하였다.

살고 싶은 도시 만들기의 시범마을 사업은 도농복합시의 동 지역을 포함한 도시 지역을 대상으로 2006년 하반기 첫 시범사업 공모가 시작된 이후 연간 1차례씩 3년간 진행되었다. 건설교통부가 공모를 발표하면 담당 시와 동의 공무원, 마을 대표, 시민단체, 전문가 등으로 구성된 마을 단위의 추진협의회가 주체가 되어 계획을 수립하고 이를 지방자치단체를 통하여 신청하였다(그림2 참조).

그림2. 시범마을 사업 신청 절차



출처 : 건설교통부(2006)

90) 앞의 책, 건설교통부(2006), p.19.

시범마을은 건설교통부의 평가를 거쳐 시도별로 1-2개 마을이 지정되었다. 시범마을에는 사업계획의 이행 실적에 따라 순차적으로 예산이 지원되었으며, 지방자치단체를 통해 집행되었다. 2007년 25개 마을, 2008년 20개 마을, 2009년 16개 마을 등 총 61개 마을이 선정되었다. 2년간 지정된 2개 마을, 3년간 지정된 1개 마을을 고려하면 실제 57개 마을에서 시범마을 사업이 진행되었다(그림3 참조). 사업비는 2007년 32억 원, 2008년 33억 원, 2009년 21억 원 등 86억 원이 국비로 지원되었으며⁹¹⁾, 지방비와 참여주민의 부담을 원칙으로 하였다.⁹²⁾

또한 시범사업의 추진 현황을 파악하고 사업 추진 과정에서 방법과 자문을 제공하기 위하여 2008년 10월부터 지원관리시스템인 헬프데스크(Help Desk)를 설치하여 운영하였다. 헬프데스크는 중앙정부와 지방자치단체, 주민의 문의에 응대하고 시범사업 관리 업무를 대행하는 지원·관리조직으로, 한국토지주택공사의 살고 싶은 도시 업무 담당 부서에 실무자 4명과 연구원 2명으로 구성되었다. 2009년도 시범마을 사업에는 현장에 밀착한 자문을 제공하기 위하여 전문연구인력으로 마을 доктор를 지정하여 운영하였다. 사업이 완료된 지역에 대해서는 우수 사례를 발굴하고 기록물을 백서로 발간하고 관련 자료를 인터넷에 공개하여 국민 누구나 자유롭게 참고할 수 있도록 하였다. 이를 통해 시범사업의 문제점을 파악하여 개선방안을 도출하고 사업 지역의 지속적인 활동을 지원하는 사후 관리체계를 구축하고자 하였다.

91) 한국토지주택공사(2009), 「09년 살고 싶은 도시 만들기 시범사업 선정과 Help Desk 운영을 통한 시범사업(07~09) 관리방안 연구」 최종보고서.

92) 앞의 책, 건설교통부(2006), p.88.

그림3. 연도별 시범마을 분포



출처 : 성균관대학교 산학협력단 · 이락(2013)

2) 시범마을 개요

살고 싶은 도시 만들기 시범마을 대상지와 2012년 지속 현황, 2015년 지속 현황은 다음과 같다(표1 참조). 2012년 조사에서 52개 마을 공동체 가운데 36곳이 활동을 지속하는 것으로 나타났다.⁹³⁾ 2015년에도 마을 활동을 지속하고 있는 마을 공동체는 21곳이었다. 이 가운데 18곳의 마을 리더를 대상으로 심층 면접에 실시하였다. 마을 리더는 시범마을 사업 당시 추진협의회의 대표 또는 실무진으로, 지금까지 마을 활동을 하고 있다. 이와 함께 활동을 중단한 마을 공동체 3곳의 마을 리더를 심층 면접하였다. 이들의 응답은 마을 공동체가 활동을 중단한 이유를 파악하고 지속한 마을 공동체의 특징을 비교 분석하는데 참조하였다. 응답자의 특성은 다음과 같다(표2 참조).

93) 앞의 글, 신중진 외(2013), pp.46-53.

표1. 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 대상지

사업연도	지역	시범사업명	2012년 지속	2015년 지속
2007	강원 동해시 망상동	약천 남구만 시조마을 만들기	O	X
2007	경기 과천시 갈현동	전통 줄타기의 본향 살고 싶은 갈현동 만들기	O	O
2007	경기 부천시 십곡본동	펼벽 문화마을 가꾸기 사업	O	O
2007	경기 수원시 송죽동	푸른 행복이 있는 초록 생태마을 송죽 만들기	X	X
2007	경기 시흥시 정왕2동	상쾌한 마을 정왕2동 만들기	O	X
2007	경기 화성시 남양읍 (옛 수화동)	창문예술마을 만들기	O	O
2007	경남 거제시 옥포동	외국인과 함께하는 지역 만들기	O	X
2007	경북 김천시 남산동	남산시범마을 사업	O	X
2007	광주 남구 주월1동	1천 개의 이야기가 있는 마을	O	O
2007	광주 북구 문화동	시화문화마을 만들기	O	O
2007	광주 서구 풍암동	풍암저수지 웰빙 테마파크	O	X
2007	대구 중구 삼덕동	꼬불꼬불 이야기가 있는 골목길 따라	O	O
2007	대전 서구 평촌동	평촌동 증촌 꽃마을 조성	O	O
2007	부산 남구 우암동	공동묘지의 소공원화(도시숲) 조성	X	X
2007	부산 해운대구 반송2동	반송을 세우자 마을 만들기	O	O
2007	부산 북구 화명2동	도심 속 청정 생태학습장 조성	O	O
2007	서울 마포구 성산동	돌봄 네트워크를 활용한 성미산마을 만들기	O	O
2007	서울 종로구 가회동	한평 공원에서 마을로 살고 싶은 북촌 만들기	X	X
2007	인천 계양구 이화동	살고 싶은 농촌귀향도시 조성	X	X
2007	전남 순천시 도사동	주민과 함께 가꾸어나가는 희망의 순천만	X	X

2007	전남 여수시 만덕동	만성 블랙 샌드 큐어 만들기	x	x
2007	전북 전주시 풍남동	전주향교마을 가꾸기 사업	O	O
2007	제주 서귀포시 예래동	예래 생태마을 만들기	O	O
2007	제주 제주시 연동	관광도시기능 활성화를 위한 연동상가지역 환경개선사업	x	x
2007	충북 청주시 평동	전통 떡 마을 조성사업 계획	O	O
2008	강원 속초시 조양동	속초 청대산 녹색체험 만들기	x	x
2008	경기 수원시 영통1동	자연과 사람이 공존하는 에코 에듀 빌리지 만들기	x	x
2008	경기 시흥시 매화동	일터, 쉼터, 놀이터로 어우러진 매화동 호조들녘 만들기	x	x
2008	경기 안산시 중앙동	중앙동 상가거리를 걷고 싶은 문화의 거리로	O	x
2008	경북 김천시 부곡동	아이들의 웃음이 넘치는 아파트 골목 만들기	O	x
2008	경북 상주시 동성동	철로변 녹색 공간 조성사업	△	△
2008	광주 광산구 첨단1,2동	첨단주민이 하나되는 가족, 이웃, 마을 만들기 프로젝트	O	O
2008	광주 남구 송암동	굴뚝 연기 속에 피어나는 초록감성 야생화가 있는 송암동 만들기	x	x
2008	대구 북구 침산동	주민 참여형 친환경 수변공원 만들기	O	O
2008	대전 서구 용촌동	정쟁이 미래 문화역사마을 만들기	x	x
2008	대전 중구 무수동	무수천하 전통테마마을 조성	O	O
2008	부산 금정구 산성마을	역사와 생태 되살림을 통한 산성마을 만들기	x	x
2008	부산 영도구 동삼3동	7happy 상리마을 만들기	O	△
2008	부산 해운대구 반송3동	복지 네트워크, 자연친화 생태마을조성	O	x
2008	서울 금천구 독산3동	걷고 싶은 마을 함께하는 자연	O	O
2008	서울 마포구 망원1동	지역발전 네트워크 구축을 통한 살고 싶은 망원 마을 만들기	x	x

2008	인천 부평구 부평4동	주민과 함께하는 부평재래시장 활성화사업	x	x
2008	전남 순천시 중앙동	기존도심재생을 위한 천태만상 마을 만들기	O	O
2008	충북 청주시 용암1동	완충녹지 생태공원화사업	O	x
2009	강원 동해시 북평동	연당과 봉황춤이 있는 돌아오는 마을 만들기	O	O
2009	경기 안양시 관양2동	사람들 사이로 흐르는 관양2동 마을길	O	O
2009	경기 안산시 사3동	한양대 앞 대학동 명문거리(가로광장) 만들기 사업	O	x
2009	경기 안성시 안성1동	걸어가는 영동-아름다운 보행로 만들기	x	x
2009	경북 포항시 청림동	꽃과 그림이 가득한 푸른 청림동	△	△
2009	광주 광산구 신창동	신창 역사 생태마을 만들기	x	x
2009	광주 북구 동림동	그리운 산동교, 그곳에 가고 싶다	O	O
2009	대구 중구 동성로	자전거로 디자인하는 행복한 동성로	x	x
2009	부산 진구 전포3동	꿈을 심는 행복한 쉼터, 따뜻한 사람들의 물산공원 가꾸기	△	△
2009	부산 서구 남부민2동	갈매기가 꿈꾸는 남쪽항구	△	△
2009	부산 연제구 연산2동	물만골 생태 자립마을 만들기	△	△
2009	전북 정읍시 초산동	정읍사 효자마을 만들기	x	x
2009	제주 제주시 일도2동	자연과 동화되는 일도2동 만들기	x	x

※ O : 활동 지속, x : 활동 중단, △ : 자료 미비로 파악 안 됨

출처 : 성균관대학교 산학협력단 외(2013), 신중진 외(2013), 면접 조사 결과를 토대로 정리

표2. 심층면접 대상자의 특성

지역	사업연도	성별	연령
서울 마포구 성산동	2007	남	50대
서울 금천구 독산3동	2008, 2009	여	50대
경기 과천시 갈현동	2007	남	40대
경기 부천시 심곡본동	2007	남	50대
경기 화성시 남양읍 (옛 수화동)	2007	남	50대
경기 안양시 관양2동	2009	남	60대
대전 중구 무수동	2008	남	60대
전북 전주시 풍남동	2007, 2008, 2009	남	60대
광주 남구 주월1동	2007	남	60대
광주 북구 문화동	2007	남	50대
광주 광산구 침단2동	2008	남	50대
광주 북구 동림동	2009	남	40대
전남 순천시 중앙동	2008	남	60대
대구 중구 삼덕동	2007	남	40대
대구 북구 침산동	2008	남	40대
부산 북구 화명2동	2007	남	50대
부산 해운대구 반송2동	2007	여	40대
강원 동해시 북평동	2009	남	60대

2. 분석 항목

이 연구는 정부의 마을 만들기 사업에 참여한 주민 모임의 마을 공동체 활동이 지속되고 있는지를 분석하므로, 기본적으로 마을 공동체의 조직이 유지되고 있는지를 확인한다. 일차적으로 문헌 자료에 나타난 마을 공동체의 주민 대표, 해당 지역의 주민자치센터 공무원, 마을만들기 중간지원조직 관계자 등을 접촉하여 마을 공동체의 존재 여부를 파악하였다. 마을 공동체가 존재하는 경우 마을 리더와 접촉하여 마을 활동 여부를 파악하였다. 마을 공동체의 조직이 유지되더라도 1년 이상 마을 만들기 활동을 하지 않아 스스로 마을 만들기 활동이 중단되었다고 인식하는 경우에는 활동 중단으로 분류하였다.

다만 시범마을 사업 추진협의회는 민관협의체로 정부 사업을 위한 한시적 조직의 성격을 가지므로 추진협의회의 조직이 해체되었더라도 참여한 주민 모임이 계속 활동하는 경우에는 마을 공동체의 활동을 지속한 것으로 간주하였다. 주민 모임의 명칭이 변화하였더라도 구성원의 변화가 크지 않고 스스로 시범마을 사업에 참여한 주민 모임으로 인식하는 경우도 마을 공동체의 활동이 계속되는 것으로 분류하였다.

반면 시범마을 사업에 참여한 주민 모임이 활동을 중단하였다가 같은 지역에 새로운 주민 모임을 결성한 경우에는 활동을 중단한 것으로 간주하였다. 이러한 경우 시범마을 사업의 추진협의회에서 활동한 인물이 새로운 주민 모임의 대표를 맡고 있어도, 주민 대표 스스로 별개의 주민 모임으로 인식하고 있었다. 새로운 주민 모임이 설립되기까지 시범마을 사업 추진협의회의 활동과 1년 이상 단절되었고 공동체 구성원의 대다수가 바뀌었으며 활동하는 지역 범위가 달라진

경우도 있었다. 시범마을 참여 경험이 마을 공동체의 이후 활동의 지속성에 미친 영향을 살펴보고자 하는 이 연구의 목적에 비추어 이러한 사례는 활동을 중단한 것으로 분류하였다.

활동을 지속한 마을 공동체는 어떤 계기로 주민이 조직되었는지 파악하였다. 이는 마을 활동을 가능하게 하는 주민 모임 내부의 관계망이 형성된 맥락을 파악하기 위해서다. 주민이 자발적으로 결성한 경우 주민 주도 마을 공동체로, 정부의 제도 시행이나 공모 사업을 계기로 마을 공동체가 결성된 경우 정부 주도 마을 공동체로 분류한다. 정부 주도 마을 공동체가 지속적으로 활동해왔다면 이는 정부의 정책 개입을 통해 지역 사회에서 사회적 자본이 재생산되는 체계가 형성한 것으로 볼 수 있다. 반면 주민 주도 마을 공동체의 활동 지속성이 더욱 높다면 정부의 정책 개입 타당성은 낮아진다.

이와 함께 지속한 마을 공동체의 주요 사업을 파악하여, 마을 공동체가 어떤 마을 활동을 하고 있는지 분석한다. 마을 리더를 대상으로 한 심층 면접에서 지난 1년간 실시한 사업 가운데 주요 사업 3가지를 선정하도록 하였다. 주요 사업을 성격별로 분류하여 마을 공동체의 주요 사업과 특성을 살펴보았다. 또, 각 사업의 추진 체계에서 주민의 역할을 파악한다. 사업의 추진체계는 문제 인식, 사업 제안, 계획 수립 및 프로그램 개발, 사업 집행 및 프로그램 운영의 4단계로 분류하였다. 아울러 각 사업의 사업비 조달방법과 외부 재원이 차지하는 비율을 파악한다. 마을 공동체의 결성 계기와 주요 사업의 성격, 외부 재원의 비율을 교차 분석하여 마을 공동체의 활동 양상에 차이가 나타나는지 확인한다. 이를 통해 지속적인 마을 활동이 주민 주도로 자립하여 이루어지는지, 정부 주도 마을 공동체와 주민 주도의 마을 공동체의 활동 체계에 차이가 있는지 파악해본다.

마을 공동체가 정부와 맺고 있는 관계를 살펴본다. 마을 공동체가 지역 사회의 문제를 해결하기 위해서는 정부와의 협력이 필요하다. 정부와 꾸준히 협의하고 지역사회에 영향을 발휘할 수 있는 권한을 가질 때 마을 활동의 성과가 지역사회로 확산될 수 있기 때문이다. 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업은 이러한 민관 협력의 거버넌스 구축을 지향하였다. 시범마을 사업이 종료된 이후에도 정부와의 협력이 지속되고 있는지, 이러한 관계가 일관되고 제도화되었는지 살펴본다.

이와 함께 마을 공동체의 조직 특성을 파악한다. 선행 연구에서 마을 활동의 지속성에 영향을 미치는 것으로 나타난 조직 규모, 의사결정구조, 리더십, 인센티브 체계, 구성원 특징 등을 살펴본다. 또, 마을 공동체의 조직 특성에 영향을 미치는 제도적 환경을 파악한다. 마을 공동체에 참여하는 주민의 성격과 가입 방식은 법적 제도, 관행, 규범 등 제도적 특성에 영향을 받을 수 있다. 마을 공동체가 놓인 사회적 맥락이 각각 다르므로 이는 개별적인 질문을 통하여 진행한다.

이를 통해 정부의 마을 만들기 사업에 참여한 마을 공동체가 주민 스스로 지역 사회의 문제를 지속적으로 해결할 수 있는 역량을 갖추었는지 확인한다. 또한 이러한 역량이 어떠한 주민 간 관계와 정부와 시민 사회의 상호작용, 제도적 기반에서 형성된 것인지 파악하여 정부 정책의 타당성을 판단하고자 한다.

IV. 정부 주도 마을 만들기의 지속 현황

1. 살고 싶은 도시 만들기 시범마을의 지속 현황

1) 마을 공동체의 지속 현황

살고 싶은 도시 만들기 시범마을로 선정된 마을은 57곳이다. 2012년 실시된 조사에서 52곳⁹⁴⁾ 가운데 36곳이 마을 활동을 계속하는 것으로 나타난 바 있다.⁹⁵⁾ 이 가운데 2015년 하반기를 기준으로 35곳⁹⁶⁾의 활동 여부를 파악하였다. 21곳이 활동을 지속하고 있으며, 14곳은 활동을 중단한 것으로 나타났다(표3 참조). 2012년 마을 공동체의 지속률이 69.2%인 데 비해, 2015년 지속률은 41.1%로 낮아졌다. 2009년 시범마을 사업이 2010년경 마무리된 점을 고려하면, 이는 시범마을 사업 이후 5년 이상 활동한 마을 공동체의 비율로 볼 수 있다.

표3. 마을 공동체의 지속 현황

사업연도	시범마을	2012년 지속마을*	2015년 지속마을**
2007	25	20	13
2008	19	11	5
2009	13	5	3
계	57	36	21

※ *조사대상: 52개 마을, **조사대상 : 35개 마을

신중진 외(2013), 심층 면접을 토대로 재정리

94) 2012년 조사는 시범마을 57곳 가운데 5곳이 누락되고 52곳에서 진행되었다. 누락된 지역은 경북 포항시 청림동, 경북 상주시 동성동, 부산 전포3동, 부산 남부민2동, 부산 연산2동이다.

95) 앞의 글, 신중진 외(2013).

96) 2015년 조사는 2012년 지속 마을 36곳 가운데 1곳이 누락되고 35곳에서 진행되었다. 누락된 지역은 부산 동삼3동이다.

표4. 지역별 마을 공동체의 지속 현황

지역	지정된 시범마을	지속한 마을 공동체
서울특별시	4	2
인천광역시	2	0
부산광역시	5	2
대구광역시	3	2
광주광역시	7	4
울산광역시	0	0
대전광역시	3	2
경기도	11	4
강원도	3	1
충청북도	2	1
충청남도	0	0
전라북도	2	1
전라남도	3	1
경상북도	2	0
경상남도	1	0
제주특별자치도	3	1
계	51	21

마을 공동체의 지속성은 지역에 따라 차이가 났다(표4 참조). 서울, 광주, 대전, 충북, 전북 지역은 마을 공동체의 지속률이 평균보다 높았다. 지역마다 마을 공동체의 유형도 다른 양상을 보였다. 광주와 전남은 지속한 마을 공동체 4곳 가운데 3곳이 주민자치위원회, 1곳이 시민단체와 결합한 주민자치위원회였다. 반면, 부산과 대구의 마을 공동체는 3곳이 시민단체, 1곳이 시민단체와 결합한 주민자치위원회였다. 지역별로 지속한 마을 공동체의 유형이 달리 나타난 것은 시범마을 사업 이전 시행된 지자체의 마을 공동체 정책이 영향을 미친 것으로

로 보인다.

서울에는 2005년 서울시의 문화마을 만들기 시범사업으로 육성된 금천구 독산3동의 마을 공동체가 지속한 공동체에 포함되었다. 광주 광역시는 2000년부터 북구가 시행한 아름다운 마을만들기 사업에 참여한 주민자치위원회 2곳이 포함되었다. 전남 순천시 역시 2005년부터 자체 마을 사업인 좋은 동네 만들기 사업에 참여한 주민자치회가 활동을 지속하는 것으로 나타났다.

표5. 입지유형별 마을 공동체의 지속 현황

입지유형	지정된 시범마을	지속한 마을 공동체 (지속률, %)
주택지	21	10 (47)
상업지	9	2 (22)
아파트	7	2 (28)
도농	7	3 (42)
농촌	7	4 (57)
계	51	21 (41)

마을 공동체의 지속성은 입지유형에 따라 달리 나타났다(표5 참조). 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업은 도시 지역을 대상으로 하였으나 도농복합시의 동 지역을 포함하였는데, 농촌 지역 마을 공동체의 지속률이 가장 높은 것으로 나타났고 주택지가 그 뒤를 이었다. 아파트와 도농, 상업 지역은 상대적으로 마을 공동체의 지속률이 낮았다. 농촌 지역의 지속률이 높은 이유는 공동체의 전통이 남아있기 때문으로 보인다. 농촌 지역은 강원도 동해시 북평동의 마을위원회, 경기도 화성시 남양읍(옛 수화동)의 청년회 등 자생적인 주민 조직이 남아있다. 도시 지역에 비해 주민의 이동이 적어 관계망을 형성

하기 유리하고, 마을 사람들이 무보수로 번갈아 일을 돕는 울력의 전통이 남아 있어 공동 작업이 가능하다. 또, 농촌만을 대상으로 한 정부 지원을 중복하여 받을 수 있는 점도 도시 지역의 마을 공동체에 비해 유리한 여건으로 보인다. 강원도 동해시 북평동은 농촌진흥청의 농촌건강장수마을, 농림수산식품부의 농어촌체험휴양마을 사업으로 지원을 받았고, 도농 지역인 대전 무수동은 농촌진흥청의 전통테마마을로 지정되어 마을 활동을 지원받았다.

표6. 시범마을 지정 전 마을활동에 따른 마을 공동체의 지속 현황

구분	2012*			2015		
	조사대상	중단	지속	조사대상	중단	지속
활동 경험 없는 마을	11	5	6	5	5	0
활동 경험 있는 마을	41	11	30	30	9	21
계	52	16	36	35	14	21

* 신중진 외(2013)

마을 활동의 지속 여부는 시범마을 지정 이전에 마을 만들기 활동의 경험 여부에 따라 차이가 났다(표6 참조). 2015년 현재 활동을 지속하고 있는 마을 21곳 가운데 시범마을 지정 전 마을 활동 경험이 없다고 응답한 경우는 없었다. 시범마을 사업을 계기로 마을 공동체가 결성되어 마을 활동을 시작한 마을은 13곳이었는데, 2012년 조사에서 8곳이 활동을 지속하고 있는 것으로 집계된 바 있다. 그러나 2015년에는 8곳 중 5곳은 활동을 중단하였고 2곳은 시범마을 지정 이전부터 정부와 시민단체의 마을 만들기 사업에 참여한 것으로 확인되었으며,⁹⁷⁾ 1곳은 이번 조사에서 누락되었다.⁹⁸⁾ 시범마을 사업을 계기

97) 2012년 연구에서 대전 무수동은 2008년 시범마을 사업으로 마을 공동체가 시작한 것

로 결성된 마을 공동체의 지속률은 매우 저조하였다.

활동을 지속한 마을 공동체 21곳의 시범마을 지정 전 마을 활동 기간은 평균 4.9년이었다(그림4 참조). 마을 활동 기간이 3년 이상인 마을 공동체도 11곳에 이르렀다. 한국보다 마을 만들기가 먼저 시작된 일본 마치즈쿠리의 경우, 주민 가운데 마을 리더를 발굴하여 주민 주도의 마을 활동 조직이 형성되는 데 3~5년의 시간이 걸리는 것으로 알려져 있다.⁹⁹⁾ 주민이 마을 활동에 관심을 갖고, 마을에 대한 기초 지식을 학습하며 주민 간 연결망이 형성되어 마을 만들기에 즐거움을 느끼는 과정에 시간이 걸리기 때문이다. 시범마을 지정 전 마을 활동 기간이 3년 이상인 마을 공동체는 시범마을 사업 참여 전에 이미 활동을 지속할 수 있는 주민 조직이 체계가 상당 수준 구축되었던 것으로 볼 수 있다. 시범마을 사업 이전 3년 이상 마을 활동을 한 마을 공동체에는 자생적으로 조직된 주민 모임뿐만 아니라 일부 주민자치위원회의 사례도 포함된다. 광주, 전남 지역의 주민자치위원회가 여기에 해당하는데, 이는 지자체가 독자적인 마을 만들기 정책을 통해 마을 활동을 일관되게 지원한 효과로 볼 수 있다.

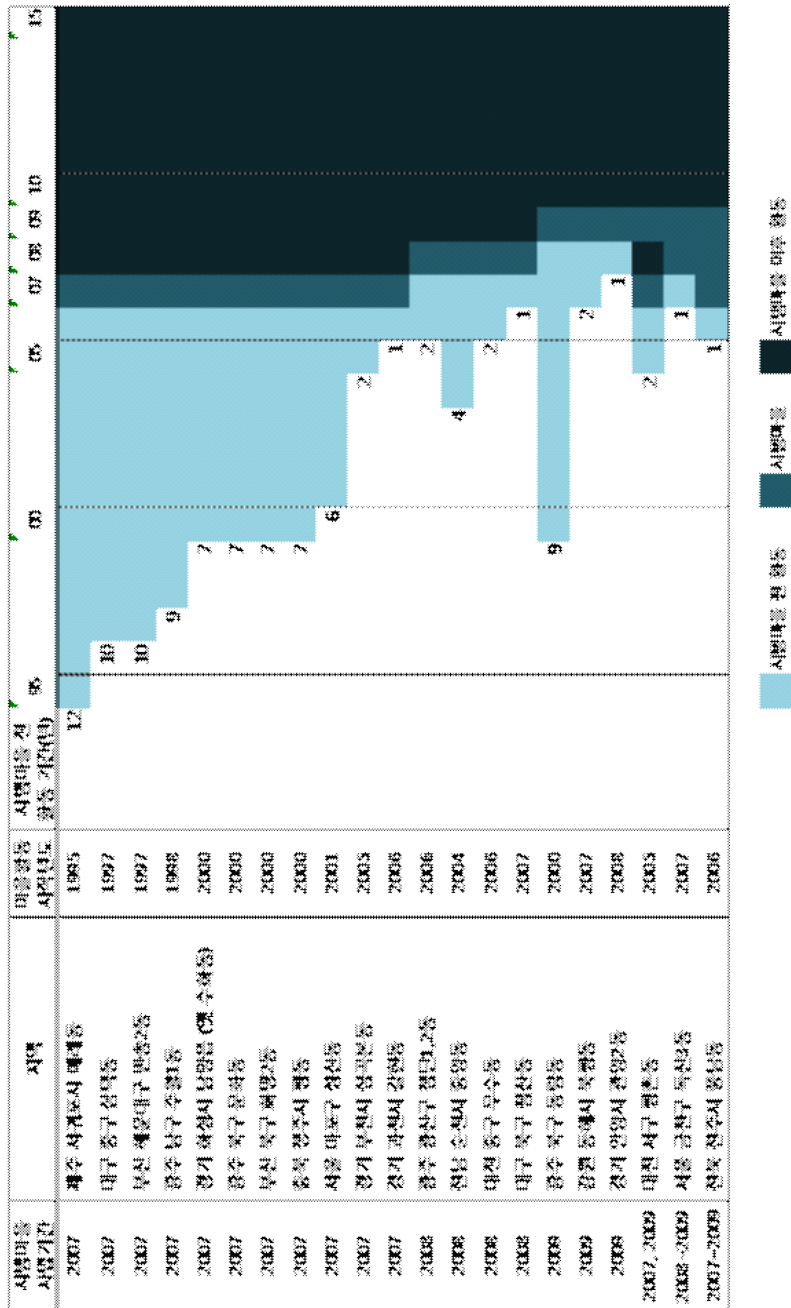
시범마을 지정 전 마을 활동 기간이 2년 이하로 결성 초기였던 마을 공동체는 시범마을 사업에 연속 지정되거나, 다른 정부 마을 만들기 사업의 중복 지원을 받으면서 사실상 연속 사업을 진행하였다. 전북 전주 풍남동의 전주 한옥마을 보존협의회는 시범마을 사업 신청

으로 분류되었으나 2006년 농촌진흥청 농촌전통테마마을 지정을 계기로 조직화되었다. 경기 관양2동은 2009년 시범마을 사업으로 마을 활동을 시작한 것으로 분류되었으나, 2008년 안양YMCA의 주민자치대학을 통해 마을 만들기 활동을 개시한 것으로 확인되었다.

98) 이번 조사에서 부산 동삼3동이 누락되었다. 같은 지역에서 부산시의 마을 만들기 시책인 '행복마을'이 진행되고 있으나, 시범마을 사업과 동일한 주민 조직이 활동주체인지 확인되지 않았다.

99) 앞의 글, 사토 요시노부(左藤快信)(2006), pp. 50-53.

그림3. 시립마을 자립 전 마을 공동체의 활동 기간



직전에 결성되었으나 3년간 시범마을로 연속 지정되면서 지속적인 마을 활동을 위한 기반을 형성할 수 있었다. 서울 독산3동의 문화마을 만들기 협의회는 2005년 서울시 문화마을 만들기 시범마을 사업을 통해 마을 만들기에 대한 학습 기간을 거친 뒤 2008년도, 2009년도 살고 싶은 도시 만들기 시범마을에 2년간 연속 지정되면서 주민 주도의 마을 활동을 경험하고 그 과정에서 긴밀한 관계망을 형성할 수 있었다. 강원도 동해시 북평동은 2007년부터 3년간 농촌진흥청의 농촌건강장수마을 사업, 2008년 행정자치부의 참 살기좋은 마을가꾸기 사업에 이어 2009년도 살고 싶은 도시 만들기 시범마을로 지정되었다. 대전 무수동은 2006년부터 3년간 농촌진흥청의 농촌전통테마마을 사업을 하던 도중 2008년도 살고 싶은 도시 만들기 시범마을에 지정되었다.

이 외에 마을 활동 경험이 1년 미만인 마을 공동체는 시민단체와 긴밀한 관계를 맺고 있거나 주민자치위원회이어서, 주민 조직을 유지할 수 있는 제도적 기반을 갖춘 곳이었다. 안양시 관양2동의 좋은마을만들기 관양협의회는 안양YMCA의 주민자치대학 동창회가 중심이 되어 결성되었는데, 이후 주민 조직이 분화되면서 일부 주민이 안양YMCA에 통합되어 마을 활동을 지속하고 있다. 대전 북구 침산동 역시 대구 YMCA가 주체가 되어 마을 활동을 유지되고 있다. 경기도 과천시 갈현동은 유네스코 인류무형문화유산이자 주요무형문화재인 전통줄타기보존회가 중심 역할을 맡고 있다. 경기도 부천시 심곡본동과 광주 첨단2동은 주민자치위원회여서 주민자치조직으로서 조직의 유지가 제도적으로 보장되어 있다.

종합하면, 시범마을 지정 이전 마을 활동 경험은 마을 공동체의 지속성과 밀접한 연관이 있다. 1년간 시행된 시범마을 사업을 통해

이후에도 마을 활동을 지속한 마을 공동체는 없었다. 활동을 계속한 공동체는 첫째, 시범마을 사업 참여 이전 상당 기간의 마을 만들기 활동을 통해 자체적인 역량을 축적한 주민 조직, 둘째, 정부의 마을 만들기 사업에 중복 지정되어 연속 지원의 효과를 본 주민 조직, 셋째, 시민단체나 주민자치위원회 등 조직의 유지가 제도적으로 지원을 받은 경우이다. 이러한 결과는 지속적인 활동을 위한 마을 공동체의 체계는 1년간 일회적으로 진행된 마을 만들기 사업으로 형성되기 힘들다는 점을 시사한다.

2) 지속한 마을 공동체의 결성 계기

지속한 마을 공동체의 특성을 파악하기 위하여 계속 활동해 온 마을 공동체의 마을 리더를 대상으로 마을 공동체의 결성 과정을 조사하였다. 지속한 마을 공동체 21곳 가운데 18곳의 마을 리더가 심층면접에 응하였다.

표7. 지속한 마을 공동체의 결성 계기

결성 계기 \ 제안자	주민	시민단체	행정	계
자발적 결성	7	4	-	11
정부 정책	1	-	6	7

마을 공동체의 결성 계기는 주민과 시민단체의 자발적인 결성 또는 정부의 정책에 따른 결성으로 나누어 살펴보았다(표7 참조). 자발적으로 마을 만들기 활동을 시작한 마을 공동체(이하 주민 주도 마을 공동체)는 11곳이었다. 시범마을로 지정되기 전 평균 마을 활동 기간은 주민 주도 마을 공동체는 5년이었고, 정부 정책이 마을 공동체 결

성 계기가 된 곳(이하 정부 주도 마을 공동체)는 3.7년으로, 주민 주도 마을 공동체의 활동 경험이 더 길었다.

주민 주도 마을 공동체의 결성 계기를 살펴보면, 부산 화명2동은 과밀한 주거지 개발에 반대하고 학교의 유치를 요구한 지역 주민 조직이 환경단체로 발전하였다. 부산 해운대구 반송2동은 불우이웃을 돕고 마을 소식지를 발간하는 주민 모임에서, 서울 마포구 성산동은 공동 육아, 생활협동조합에서 마을 활동이 시작되었다. 경기도 화성시 남양읍(옛 수화동)은 마을의 폐교에 자리잡은 예술가들이 공공미술 차원에서 주민과 교류하면서 마을 만들기가 시작되었고, 광주 광산구 첨단2동은 동네에서 열린 음악회를 개최하는 주민들의 생활 예술 단체로 출발하였다. 전북 전주시 풍남동은 한옥마을 관련 민원을 전주시에 효과적으로 전달하기 위하여 기존 주민 모임 6개가 결합하여 시작되었다. 시민단체의 관여가 마을 공동체 결성의 계기가 된 곳도 있었다. 광주 남구 주월1동은 폐선 부지의 활용 방안에 대해 (사)푸른길과 공동 대응하면서 주민이 조직화되었고, 대구 중구 삼덕동은 대구 YMCA가 가출 청소년 보호시설을 운영하면서 지역주민의 반감을 완화하기 위하여 마을 활동을 시작하였다. 경기도 안양시 관양2동은 안양YMCA가 마을로 이사하면서 주민자치대학을 개최한 것이 마을 공동체의 결성 계기가 되었다. 자발적으로 결성한 마을 공동체는 주민 모임의 형태를 유지하거나, 이후 비영리 민간단체로 등록하여 시민단체로 성장하였다.

정부 주도 마을 공동체는 7곳이었다. 주민자치위원회 구성¹⁰⁰⁾에 따

100) 주민자치위원회는 동(洞) 단위의 주민 자치 조직이다. 동은 18세기 자연발생적으로 형성된 생활공간 단위에서 유래되었다. 특히 1920년대 위생, 상하수 처리, 교통 등 도시 문제가 등장하자 경성의 지역 유지를 중심으로 상설 주민 자치 조직인 동회(洞會)가 결성되어 주민 스스로 일상 생활 환경을 개선하려는 운동을 펼쳤다. 동회는 1930년대 행정 단위로 편입되었다가 해방 이후 자치 조직으로 복원되었다. 동은 이후에도 수차례

라 조직되거나, 정부의 마을 단위 공모 사업을 계기로 결성되었다. 주민자치위원회가 구성되면서 동시에 기초지방자치단체가 자체 마을 만들기 정책을 시행한 경우는 광주 북구 동림동과 문화동, 전남 순천시 중앙동이다. 정부의 마을 지원 사업을 계기로 마을 공동체가 결성된 경우는 4곳이다. 서울 금천구 독산3동은 서울시의 문화마을 만들기 시범마을 사업, 대전 중구 무수동은 농촌진흥청의 농촌전통테마마을, 강원도 동해시 북평동은 농촌진흥청의 농촌건강장수마을 사업이 마을 활동의 계기가 되었다. 경기 과천시 갈현동은 과천시가 줄타기의 본고장임을 내세워 전통줄타기보존회를 유치하고, 보존회와 갈현동 주민자치위원회가 함께 줄타기 전수교육을 실시하면서 마을 활동이 시작되었다. 정부 정책이 마을 공동체의 결성 계기가 된 경우는 대부분 행정이 주민 조직의 결성을 제안하였다. 이례적으로 강원도 동해시 북평동은 이웃 마을이 농촌건강장수마을 사업을 진행하는 것을 본 주민의 제안으로 정부 공모 사업에 참여하였다.

이상의 결과를 종합하면, 2015년을 기준으로 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업을 계기로 결성되어 활동을 지속하는 마을 공동체는

개편 과정에서 말단 행정 조직과 자치 조직으로 그 성격이 번갈아가며 규정되었다. 김영미(2001), “일제시기 서울지역 정·동회제와 주민생활”, 『서울학연구』, 16., 김영미(2007), “일제시기 도시문제와 지역주민운동”, 『서울학연구』, 28., 임동근·김종배(2015), 『메트로폴리스 서울의 탄생』, 서울: 반비.

가장 최근의 변화는 1999년 행정자치부의 지방행정구조 개편으로, 동 사무소는 주민자치센터로 기능이 전환되었다. 2012년 현재 설치 대상 읍면동의 75%인 2,605곳에 설치가 완료되었다. 주민자치센터 설치와 운영은 지방자치법 제8조와 같은 법 시행령 8항에 주민의 복지 증진을 위한 지방자치단체의 사무로 규정되어 있다. 주민자치위원회는 주민자치센터를 운영하는 주민 조직으로, 지역문제를 스스로 해결하는 풀뿌리 지방자치조직을 지향한다. 이에 따라 주민자치위원회가 설치되었으나 실제 활동은 주민자치센터의 여가 프로그램 운영에 그치는 경우가 많다. 심익섭(2012), “주민자치회의의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구”, 『지방행정연구』 26(4), 김찬동(2014a), 『통반장과 주민자치위원회 제도의 혁신방안』, 서울연구원.

이 연구에서는 이러한 배경을 감안하여 마을 만들기 활동을 하는 주민자치위원회에 한해 마을 공동체로 간주하고, 주민자치위원회의 구성 시기가 아니라 마을 만들기를 시작한 시기를 결성 시기로 보았다.

없다. 그러나 이러한 결과를 정부 정책을 통해 지속적으로 마을 활동을 하는 주민 조직이 형성될 수 없다고 일반화할 수 없다. 시범마을 사업 이전 마을 활동을 경험한 마을 공동체 가운데 7곳은 시범마을 사업 이전 정부의 다른 정책을 통해 제도적으로 육성된 곳이기 때문이다. 따라서 성급한 결론을 내리기보다는 정부의 여러 마을 만들기 사업의 어떤 차별점이 마을 공동체 역량에 차이를 가져왔는지 비교하여 검토할 필요가 있다.

건설교통부의 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업은 대부분의 지역에서 1년 간 진행되었다. 이 때문에 주민이 마을 만들기를 이해하고 스스로 계획을 수립할 시간이 부족하였고 주민 참여가 형식적으로 이루어졌다.¹⁰¹⁾ 2008년도 시범마을 사업에 참여를 계기로 결성된 뒤 사업 종료와 함께 활동을 중단한 (가) 지역 마을 공동체가 여기에 해당한다.

이 지역은 시범마을 지정 이전부터 주민 주도로 마을 축제를 개최하고 주민들의 동아리 활동이 이루어지는 등 마을 활동 역량이 어느 정도 형성되어 있었다. 시민단체와 주민자치위원회가 중심이 된 시범마을 추진협의회는 시범마을 사업 전 산발적으로 진행되어 온 마을 활동을 시범마을 사업에 포함하고 전체 사업을 주관하였다. 그러나 당시 추진협의회에 참여하였던 마을 리더 A는 연구자와의 심층 면접에서 주민 참여가 형식적인 참가에 그쳤다고 회상하였다. 시범마을 사업 계획은 시민단체가 이미 수립한 상태였고 주민은 예산 규모와 사업 내역을 확인하거나 계획 수립에 참여할 기회를 가지지 못하였

101) 이러한 한계는 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업이 시행된 초기부터 지적되었다. 이 때문에 시범마을 사업은 신규 사업을 대상으로 하려던 당초 계획과 달리 '추진 중인 사업에 대한 인센티브 부여의 성격으로 변모'하여 진행되었다. 국토연구원(2007), 「시민이 참여하는 살고 싶은 도시만들기」, 국토연구원, pp.40-41.

다. 또, 플래카드를 걸고 사진 촬영을 하였을 뿐 마을 주민의 역량 강화를 위한 교육이 실제 진행되지 않았다고 진술하였다. 결국 시범마을 사업의 종료와 동시에 추진협의회는 해산하였다.

(가) 지역은 시범마을 사업 이후에도 주민 주도의 마을 축제가 계속되는 등 외양으로는 마을 활동이 지속되는 양상을 보였다. 그러나 당시 추진협의회에서 활동한 마을 리더 A는 이러한 활동은 시범마을 사업 이전 마을 활동의 연장선상에서 진행된 것일 뿐 시범마을 사업의 성과로 보기 힘들다고 평가하였다. 해당 지역은 2011년 지역에서 주민 간 갈등이 발생하자 이를 해소하기 위하여 마을 공동체가 신설되었으며, 현재 진행하는 마을 활동은 시범마을 사업과 연계되지 않는다.

“사업을 몇년차 끌고 가면서 진행되어야 주민들한테 나름대로 좀 의미도 부여되고 이렇게 될 수 있었던 건데, 그게 1년차 사업이다 보니까 크게 효과 없이 마무리가 됐어요. 아, 이런 게 있다 그런 정도만. 그때는 마을 만들기라는 게 지자체에서는 생소했을 때인데, 국토부에서 그게 시작한 게 그게 마을 만들기 사업의 유형이 그때 처음 나온 거 같아요. 음. 여기에서는 ‘마을 만들기? 뭐지?’ 우리가 학습할 때는 2009년도부터 마을 만들기가, ○○시가 2009년도 중반 이후부터 교육을 시작했구요. 동으로 파급된 거는 2010년부터 실제 파급이 됐거든요. 저희들은 2008년도에 가장 먼저 접하기는 했지만 ‘이게 뭐지?’ 할 정도가 그때 사업인데. ‘뭐야. 돈만 이렇게 쓰라는 거였네?’ 그때 당시에 우리가 생각할 때는 그랬던 거 같아요.”

((가) 지역 마을 공동체 리더 A)

반면, 정부 주도로 결성된 마을 공동체라 하더라도 여러 해에 걸

표8. 광주 북구 문화동의 마을 만들기 사업

연도	시행 기관	사업명	내용
2000	광주 북구	대로변 소공원 조성사업	잔디 및 조경수 식재
2001	광주 북구	동민화합 조형물 설치	바람개비 조형물, 의자, 표지석 설치
2002	광주 북구	시화문화마을	주택지 34가구 담장에 시화판 설치
2003	광주 북구	들산재 산책로 만들기	쉼터 조성, 산책로 개설
2004	광주시 광주 북구	2차 시화문화마을	백일장 개최 아파트 담벽에 시화판 63개 설치
2005	광주 북구	3차 시화문화마을 정감 있는 문패 달기	백일장 입상작 42편 시화판 설치, 63가구 문패 달기
2006	광주 북구	4차 시화문화마을	2차 백일장 개최 아파트 담장에 문인화 시화타일 설치
2007	광주 북구	5차 시화문화마을	아파트 담장에 붓글씨 시화타일 설치
	건설교통부	살고 싶은 도시 만들기 시범마을	고가 밑 부지에 실개천, 화단 조성
2008	광주 북구	정감 있는 문패달기	48가구 문패 달기
2009	광주 북구	시화문화마을 보강사업	홍보관, 별자리 학습장, 조경사업
	국토해양부	살고 싶은 도시 만들기 시범도시	도시 만들기 기본계획 수립
2010	광주시	문화지구 지정	지구단위계획 변경
	광주 북구	시화환경예술제	미술 전시, 문화강좌, 환경캠프
2011	광주 북구	2회 시화환경예술제	백일장, 전시, 공연, 문화체험, 워크숍
2012	광주 북구	3회 시화환경예술제	미술 전시, 공연
2013	광주 북구	4회 시화환경예술제	영화제작 및 상영, 공연, 벼룩시장

출처 : 문화동주민자치위원회 · 시화문화마을추진위원회(2009), 광주 북구청 홈페이지,
심재봉(2006)을 토대로 정리

쳐 일관된 지원을 받은 경우에는 시범마을 이후에도 마을 활동을 지속한 것으로 나타난다. 대표적으로, 광주 북구는 2000년 주민자치위원회를 구성하면서 함께 ‘아름다운 마을 만들기’ 정책을 실시하였다. 마을 만들기 장기계획을 수립하고 전담 조직을 구성하였고 2004년 조례와 규칙을 제정하였으며 2005년에는 지원센터를 설치하고 마을 만들기 위원회를 구성해 운영하였다. 또, 찾아가는 자치강좌, 주민자치학교, 주민실무교육, 평생학습축제 등을 실시하였다.¹⁰²⁾

문화동 주민자치위원회는 이에 따라 2000년부터 소규모 사업부터 마을 활동을 꾸준히 진행하였다(표8 참조). 북구 공모 사업에 지원되어 시작한 첫 사업은 소공원 조성으로, 북구 보조금 180만 원과 주민자부담 73만 원이 소요되었다. 소규모 마을 활동을 해오던 과정에서 주택 담장에 애송시와 자작시 등 시화(詩畵)를 부착하여 골목을 가꾸자는 공무원의 제안이 주민의 호응을 받으면서 시화가 마을의 정체성으로 자리 잡았다. 2004년에는 시화사업이 광주시의 마을 공동체 시범사업으로 선정되었으며, 2007년에는 중앙정부 공모사업으로는 처음으로 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업에 참여하였다. 광주시는 2010년 지구단위계획을 변경하여 문화동을 문화지구로 지정함으로써 주민자치위원회의 마을 계획을 도시 계획으로 수용하였다.

(가) 지역과 광주 북구 문화동의 사례를 비교해보면, 정부의 마을 만들기 정책으로 설립된 마을 공동체이더라도 사업의 시행 방식에 따라 이후 마을 만들기 활동의 지속성이 달라진 것을 볼 수 있다. 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업은 다양한 주민 조직을 대상으로 공모를 실시하여 마을마다 1억 원 이상의 예산을 지원하고 대부분의 마을에서 1년간 다수의 사업을 집중적으로 시행하였다. 이와 달리 광주

102) 심재봉(2006), 주민참여형 마을 만들기 활성화 방안에 관한 연구-광주광역시 북구청을 중심으로, 전남대 행정대학원 석사 논문.

북구의 아름다운 마을 만들기 사업은 공모 대상을 주민자치위원회로 제한하고 매년 2백만 원에서 1천만 원 규모의 1~2개의 소규모 사업을 지원하는 방식으로 시작하여¹⁰³⁾ 16년째 추진되고 있다. 이 과정에서 광주 문화동의 주민자치위원회는 주민의 참여를 이끌어내고 정부의 공모사업 참가를 통해 마을 활동을 평가받는 등 지역사회의 여러 주체와 상호작용하면서 마을 활동을 수정, 확대하며 마을 계획을 수립할 수 있었다.

또한 문화동 주민자치위원회는 정부 주도로 조직이 결성된 이후, 북구의 아름다운 마을 만들기 사업, 광주시의 마을 공동체 시범사업, 건설교통부의 살고 싶은 도시 만들기 사업, 광주시의 지구단위계획 등 주민 자치 조직의 마을 만들기 활동을 지지하는 일관된 제도적 지원을 받았다. 광주 북구 문화동의 사례는 정부의 마을 만들기 사업을 계기로 결성된 마을 조직도 주민 주도의 마을 활동을 지속적으로 할 수 있으며, 그러기 위해서는 특정 정책이 아니라 지역 사회의 주민 조직을 둘러싼 여러 제도들이 일관되게 지원하여야 한다는 점을 보여 준다.

3) 시범마을 사업이 마을 공동체 활동의 지속성에 미친 영향

시범마을 사업은 지속한 마을 공동체의 결성 계기가 되지는 못하였지만, 활동해 온 마을 공동체의 역량을 강화하는 데 기여하였다. 심층 면접에 응한 마을 리더의 응답을 통해 시범마을 사업이 마을 공동체 활동의 지속성에 어떻게 영향을 미쳤는지 살펴보았다.

103) 광주 북구청은 주민자치위원회에 2000년 200만 원, 2001년 400만 원, 2002년 500만 원, 2003년 500만 원, 2004년 1천만 원을 지원하되, 예산 상황과 사업 성격에 따라 지원금액을 가감하였다. 광주 북구청 자치정책과 내부자료, 같은 글, 심재봉(2006), pp.74-78.

첫째, 시범마을 사업은 전문가나 시민단체 주도의 마을 활동이 주민 주도의 마을 활동으로 전환하는 계기가 되었다. 서울 독산3동은 시범마을 사업을 통해 전문가와 행정 주도의 마을 활동이 주민 주도로 전환되었다고 설명하였다. 주민 친교, 마을 자원 조사, 워크숍 등 기초적인 마을 활동을 하던 마을 공동체는 시범마을 사업을 통해 처음으로 주민 주도로 마을 활동을 추진하는 경험을 하게 되었다. 광주 주월1동 역시 시범마을 사업을 통해 시민단체 주도의 마을 활동이 주민 주도의 마을 활동으로 전환되었다. 시범마을 사업은 시민단체와 주민자치위원회가 중심이 된 추진협의회가 주도하였으나 사업이 종료된 뒤에는 푸른주월리협의회, 주월동을 사랑하는 모임, 나눔의 가게 등 자생적인 주민 조직이 출범하여 마을 활동을 벌이고 있다.

전북 전주 한옥마을은 시범마을 사업을 통해 공공 주도의 한옥마을 조성사업이 주민 주도의 마을 만들기 활동으로 전환되었다. 전주시의 한옥마을 조성사업은 한정된 재원으로 인해 한옥의 보존과 환경정비가 특정 지구에 집중되면서 불균형적으로 추진되었다.¹⁰⁴⁾ 그런데 전주 한옥마을 보존협의회가 3년간의 시범마을 사업을 주도하면서 공공 지원이 닿지 않은 지역까지 한옥을 보존하는 활동이 확대되었고 주민 주도로 문화해설사, 마을체험 민박 운영, 한옥마을 문화상품전 등 마을 활성화 사업이 진행되었다. 이 과정에서 전주 한옥마을 보존협의회는 지역 주민의 의견을 수렴하고 행정과 협의하는 대표 기구의 역할을 하면서 주민 주도의 거버넌스를 이끌었다.¹⁰⁵⁾

둘째, 시범마을 사업은 마을 활동에 대한 주민의 인식을 변화시키

104) 국토해양부·한국토지주택공사(2010), 살고 싶은 도시 만들기 시범사업 백서: 전북 전주시.

105) 송재복(2010), “시차(time lag)에 따른 지방 거버넌스의 변화-전주 한옥마을 조성사례를 중심으로”, 『한국자치행정학보』, 24(2), pp.86-87.

고 마을 공동체 활동의 효능감을 갖게 하였다. 강원도 동해시 북평동의 마을 리더는 시범마을 사업이 주민들에게 “일종의 정신 혁명”을 일으켰다고 표현하였다. 주민이 스스로 마을 활동을 열심히 하면 행정 지원해주는 경험을 통해 주민이 수동적인 태도에서 벗어나 “마을을 잘 만들어가야 한다는 정신이 깨우쳐졌다.” 지자체의 마을 만들기 사업에 꾸준히 참가해 온 광주 문화동도 중앙정부의 대규모 사업인 시범마을 사업이 마을 활동을 활성화하는 기폭제 역할을 하였다고 평가하였다. 주민 스스로 관계망을 형성해 온 서울 마포구 성산동 사람과 마을은 시범마을 사업을 통해 동아리 수준의 마을 활동이 공식적인 의사결정체계를 갖춘 전문적인 마을 공동체 활동으로 성장하였다고 설명하였다.

셋째, 시범마을 사업을 통해 조성된 공간은 이후 마을 공동체가 지속적으로 마을 활동을 할 수 있는 거점이 되었다. 강원 동해시 북평동은 시범마을 사업을 통해 옛 기록에 전해지던 연당(蓮塘)을 복원하고 이후 다른 정부 지원 사업으로 연당에 추가적으로 연밭을 확장하였다. 또 마을 춤을 개발하고, 택호를 제정하는 등 마을 공동체를 강화하였다. 이를 토대로 체험 프로그램과 연 가공품을 판매하는 영농조합을 운영하고 있다. 경기도 화성시 남양읍(옛 수화동)은 시범마을 사업으로 조성한 수변 공간에서 생태 체험, 농촌 프로그램을 진행하여 마을 활동에 필요한 재원을 조달하고 있다. 부산 화명2동은 대천천, 대구 침산동은 신천의 수변공간을 이용하여 생태 체험과 교육, 주민 여가 등 마을 활동이 진행되고 있다. 광주 북구 동림동은 시범마을 사업으로 일제 강점기 때 건설된 국도 1호선의 다리이자 한국전쟁 당시 전투가 벌어진 산동교 보존을 추진하였다. 이와 함께 인근을 주민들을 위한 친수공간으로 조성하였는데 이후 지자체가 운동장

과 역사군락지를 조성하여 마을 활동의 거점으로 활용하고 있다. 물리적 사업의 활용도가 높은 마을 공동체는 사업 신청 당시부터 장기적인 마을 계획 속에서 필요한 사업을 정부 지원 사업으로 진행한 경우였다.

넷째, 시범마을 사업은 새로운 도시 정비 방식을 선보임으로써 마을 공동체의 해체를 막는 역할을 하였다. 대구 삼덕동은 담장허물기 등 일찍부터 마을 활동이 시작되었지만 재개발로 마을 공동체가 해체될 위기에 놓여 있었다. 그런데 시범마을 사업의 일환으로 노후 주택의 주거환경을 개선하는 사업을 시행함으로써 주민들에게 전면 철거 재개발이 아닌 대안적인 정비수법을 선보였다. 그 결과 재개발이 중단되고 기존의 필지분할과 도로망을 유지하면서 점진적으로 마을의 개발이 진행되었고 마을 공동체의 활동이 지속될 수 있었다.

시범마을 사업이 마을 공동체의 역량 강화에 어느 정도 기여하였는지 파악하기 위하여 ‘시범마을에 선정되지 않았어도 현재 수준의 마을 활동이 가능했을 것이라고 생각하는지’ 마을 리더에게 질문하였다. 이에 대해 18명 가운데 8명이 현재 수준의 마을 활동이 불가능했을 것이라고 응답하였다. 이들 지역에서는 시범마을 사업이 현재 마을 활동에 결정적으로 기여한 것으로 볼 수 있다.

반면 10명은 시범마을로 선정되지 않았더라도 현재의 마을 활동이 가능했을 것이라고 응답하였다. 이러한 마을은 분명한 목표와 주민의 자체적인 역량을 갖추고 있어서 시범마을 사업을 활동을 위해 필요한 자원을 동원하는 여러 방법 중 하나로 인식하였다. 시범마을 사업을 통해 다양한 활동을 대규모로 수월하게 할 수 있어 마을 만들기 활동이 촉진되는 효과가 있었지만, 시범마을로 지정되지 않았더라도 주민 스스로 현재의 마을 공동체 활동으로 나아갔을 것이라고 평가하였다.

다른 한편으로 시범마을 사업이 사실상 행정 주도로 진행되고 주민 참여가 형식적이었던 경우, 시범마을 사업의 효과에 대해 큰 의미를 두지 않았다. 이러한 마을의 지속적인 활동은 시범마을 사업 참여 이전에 이미 축적한 마을 공동체의 역량에 의한 것으로 보인다.

시범마을 사업의 효과가 제한적이었다는 평가는 주민 참여에 관한 평가에서도 이어졌다. ‘시범마을 사업이 마을 활동에 대한 주민의 관심을 높였는지’에 대해서 마을 리더 18곳 가운데 13곳에서 관심이 높아졌다고 응답하였다. 그런데 시범마을 사업 이후 주민의 관심이 높아진 지역에서도 이런 반응이 주민의 참여로 이어지지 못한 것으로 나타났다. ‘시범마을 사업 이후 마을 활동에 참여하는 주민의 수’가 증가하였다고 답한 마을 공동체는 7곳에 불과하였다. 8곳에서는 참여하는 주민의 수는 변함이 없다고 응답하였으며, 3곳에서는 참여하는 주민의 수가 오히려 감소하였다고 답하였다.

주민 참여가 확대되지 못한 이유는 지역 사회에 마을 활동을 할 수 있는 인적 자원이 제한되어 있기 때문으로 보인다. 시범마을 사업은 민관협의체 구성을 요구하면서, 시범마을 사업 기간 마을 활동에 참여할 수 있는 인적 자원이 총결집되었다. 이후 마을 활동이 자율적으로 진행되면서 생업과 마을 활동을 병행해야 하는 주민들의 활동이 저조해지거나, 활동하던 주민이 고령화되고 이주하여 참여하는 주민이 감소하는 현상이 나타났다.

시범마을 사업을 통한 마을의 역량 강화가 제한적이었다면 이후에도 마을 활동을 지속한 마을 공동체의 역량은 어떻게 형성되었을까. 마을 리더들이 마을 활동을 지속하기 위해 가장 중요한 요소라고 밝힌 것은 주민의 결속이었다. 심층 면접에 응한 마을 공동체 18곳 가운데 12곳에서 주민 간 공감대 형성, 신뢰, 화합, 소통, 조직화, 참여

등 주민의 결속을 주민 주도의 마을 공동체 활동에 가장 중요한 요소로 꼽았다. 그 다음으로 실무자는 장기간 헌신적으로 활동하며 주민 조직의 방향을 제시한 마을 리더, 시민단체는 거점 역할을 하는 시민단체의 존재를 지속 요인으로 강조하였다. 이 외에 주민에게 마을 만들기에 대해 지속적으로 교육을 실시하는 것이 중요하다는 지적이 있었고, 정부와 관련해서 행정이 관여하지 않는 태도, 마을 지원 사업에서 인건비 지원이 필요하다는 의견도 있었다.

주민 결속을 강조한 마을 리더들은 마을 활동에 참여하는 주민 간 신뢰가 형성되지 않으면 마을 활동을 진행할 수 없다고 설명하였다. 특히 거액의 예산이 집행되면 정부 지원 사업에서 신뢰가 부족하면 갈등이 발생하고 그 결과 마을 활동은 중단될 수밖에 없다. 그럴 경우 정부의 마을 만들기 지원 사업은 도리어 마을 공동체를 무너뜨리는 역효과를 내게 된다. 정부의 지원으로 사업이 완료되더라도 마을 계획이 주민의 공감대를 바탕으로 세워지지 않으면, 이후 다른 활동으로 연결되지 못하거나 유지 관리가 되지 않는다. 마을 리더들은 주민 결속을 유지하기 위해서는 자주 만나 소통하고 주민의 다양한 의견을 수렴하여 신중하게 계획을 수립하여야 하며 사업 집행과 예산 절차를 투명하게 공개하는 것이 중요하다고 설명하였다.

이와 관련해 정부의 마을 만들기 사업의 일환으로 마을 활동가가 파견되었던 지역의 마을 리더들은 파견된 마을 활동가가 주민 결속 강화에 도움이 되지 못했다고 지적하였다. 파견된 마을 활동가가 2년 미만으로 계약하는 비정규직인 경우 지역 주민들과 지속적인 관계를 맺으려는 동기가 약하고, 한 활동가가 여러 지역을 맡아 지역 주민과 소통이 원활하지 못하다.¹⁰⁶⁾ 또한 마을 활동가가 해당 지역에 거주한

106) 2015년 9월 21일 마을 리더 심층 면접.

기간이 마을 활동을 하는 주민보다 짧아 지역의 자원에 대해 알지 못하고 짧게는 3개월에 불과한 공모 사업 기간에 맞춰 활동하기 때문에 지속적으로 활동하는 마을 공동체의 주민과 관계 형성에 한계가 있었다.¹⁰⁷⁾

이상의 평가를 종합하면 시범마을 사업은 마을 공동체의 역량을 강화하는 데 기여하였으나 그 효과는 제한적이었다. 시범마을 사업 이후 활동을 지속할 수 있었던 것은 주민 간 결속이 공고했기 때문이며, 이는 주민 스스로의 노력으로 축적한 마을 공동체의 역량으로 보인다.

2. 지속한 공동체의 마을 만들기 활동

1) 마을 공동체의 주요 사업

지속한 마을 공동체의 활동 현황을 파악하기 위하여 최근 1년간 진행한 사업 중 주요 사업¹⁰⁸⁾을 최대 3가지씩 살펴보았다. 마을 공동체 18곳의 주요 사업은 43개로, 성격별로 정리하였다(표9 참조).

마을 공동체의 주요 사업 가운데 가장 많이 진행하는 사업은 마을 축제였다. 조사에 응한 마을 공동체 18곳 가운데 9곳에서 마을 축제를 주최하거나 주도적으로 참여하고 있었다. 일부 마을이 2014년 세월호 사건과 2015년 메르스 확산으로 인해 최근 1년간 행사를 열지 못하였다고 응답한 점으로 미루어 볼 때, 축제는 더욱 많은 마을에서 열리는 것으로 보인다. 축제는 마을에서 대대로 내려오는 전통 의례

107) 2015년 8월 26일, 9월 3일, 10월 28일 마을 리더 심층 면접.

108) 마을 공동체의 활동 양상은 공동체에 따라 편차가 매우 컸다. 마을 공동체 조직을 유지하는 수준으로 활동이 위축된 곳이 있는 반면, 수십 종류의 사업을 진행 중인 마을 공동체도 있다. 이 연구에서 마을 공동체의 주요 사업은 마을 리더의 주관적 판단에 따라 대표적이고 상징적인 사업을 뽑은 것이다. 개별 마을 공동체의 활동 현황을 평가하기 위해서는 객관적인 자료를 바탕으로 모든 활동에 대한 분석이 이루어져야 한다.

표9. 지속한 마을 공동체의 주요 사업

분류	사업수	세부 사업
축제	11	마을 축제, 전통 명절 행사, 어린이날 행사, 위안잔치
문화 행사	3	음악회, 영화 상영, 전시
체험 프로그램	7	농촌 체험, 미술 체험, 생태 체험
교육 프로그램	4	전통문화, 환경, 원예, 문화여가 교육 마을지도 그리기, 마을 역사 교육,
환경 개선	6	텃터, 화단, 담장, 벽화 조성, 습지 관리, 시설 유지보수
생활 지원	5	생활 민원, 마을 포럼, 야간 순찰, 지역아동센터
마을 계획 수립	2	저수지 경관사업, 장기비전 수립
마을 기업	2	농산물 및 가공품 판매, 도시락 제조
친목 활동	1	풍물 동아리
기타	2	현안 대응
계	43	

로서 열리거나 지역에서 유래한 문화예술을 보존하기 위해서, 또 지역에서 활동한 역사적 인물을 추모하기 위해 개최된다. 또, 새해, 어린이날, 초복, 추수 이후 등 기념일이나 절기에 맞춰 마을 잔치로 열린다. 축제는 마을의 화합을 도모하고 공동체의 정체성을 강화하는 역할을 한다. 마을 공동체는 축제 준비를 위해 협동하면서 결속을 다지고, 마을 공동체 외부 자원을 발굴하여 마을 활동으로 끌어들이는다. 또한 축제에는 마을 공동체에 속하지 않은 지역 주민이 마을 만들기 활동을 접할 수 있는 기회가 되고, 지역의 다른 주민 조직이 초청되어 지역 사회에 관한 정보와 의견을 나눈다. 이 때문에 마을 축제는 일회성 행사에 그치는 것이 아니라 마을 공동체를 지속하는 데 주요한 역할을 한다.

축제가 대개 연례 행사로 치러지는 데 비해 문화 행사는 일주일이나 한두 달 간격으로 소규모로 열린다. 도심과 떨어져 문화 시설과 거리가 있는 지역에서, 또는 생활문화 확산 차원에서 지역 주민을 대상으로 한 무료 문화 행사를 개최하였다.

체험 프로그램은 마을의 자원을 활용하여 외부 체험객을 유치하고 체험비를 받는 수익사업이다. 지역 주민이 경작하는 농경지에서 농사 체험을 하거나, 지역 주민이 지도하여 먹을거리를 만드는 전통식품 제조 체험, 수변환경을 활용한 생태체험이 진행되고 있다. 또 마을에 거주하는 예술인의 작업 공간을 이용하여 미술 체험, 도자기 체험을 진행하는 곳도 있다.

교육 프로그램은 체험 프로그램과 마찬가지로 마을의 자원을 활용하는 방식으로 진행되는 경우가 대부분이었다. 마을에서 유래한 전통 예술을 교육하거나, 지역의 생태 환경을 활용하여 환경 교육을 진행한다. 마을 지도를 만들거나 방학 중 학생들과 함께 마을 벽화를 조성하고 마을 역사를 배운다. 원예 교육은 일자리 만들기 차원에서 진행되고 있다. 이밖에 드로잉, 우쿨렐레, 에코디자인, 합창 등과 같은 문화여가 교육 프로그램을 운영하는 곳도 있다. 문화 여가 프로그램은 마을 만들기과 거리가 있는 듯 여겨지지만, 지역에 거주하는 예술인과 마을활동가가 강사로 지도하고 주민이 수강하므로 주민 간 교류를 활성화하기 위한 활동의 하나로 진행되고 있다.

환경 개선 사업은 마을의 물리적 환경을 개선하는 사업이다. 공공용지를 이용하여 마을 쉼터를 조성하거나 주택지에서 주민의 동의를 얻어 담장이나 벽화를 조성한다. 생활쓰레기가 쌓이는 공간을 치우고 소규모 화단을 가꾼다. 시범마을 사업으로 세워진 시설물과 수변공간 등 유지보수가 필요한 마을 공용 시설을 파악하여 행정에 예산 배정

을 건의하고 공사과정에서는 자발적으로 무임의 노동력을 제공한다.

생활 지원 사업은 주민의 입장에서 개선이 필요한 지역의 문제를 스스로 파악하고 개선하는 활동이다. 마을 공동체가 주민들의 생활 민원을 접수하고 공개 장소에서 정기적인 포럼을 개최해 마을 현안에 대한 주민들의 의견을 수렴한다. 상업지역에서는 야간에도 안전한 거리 환경을 유지하기 위하여 범죄가 예상되는 지역을 자율 순찰하는 활동이 있다. 대구YMCA는 마을 만들기의 일환으로 지역아동센터를 운영하고 있다. 대구 YMCA는 삼덕동에 가출 청소년 쉼터를 운영하면서 주민의 반감을 완화하기 위하여 담장 허물기 등 마을 활동을 시작하였는데, 현재 청소년 쉼터 운영은 시의 업무로 이양되었다. 대구 YMCA는 이후 담장 허물기 1호 주택을 마을만들기 센터 사무실과 저소득층 아동의 방과후 활동을 지원하는 아동복지시설로 전환하였다.

마을 계획 수립은 장기적이고 체계적인 마을 활동을 위하여 주민들의 공감대를 바탕으로 목표를 설정하며 실행 방안을 계획하는 활동이다. 주요 사업으로 마을 계획 수립을 꿈은 지역은 2곳으로, 1곳은 의제21의 마을 만들기 지원 사업을 통해 장기 비전 세우기 워크숍을 실시하고 있다. 다른 한 곳은 광역지방자치단체가 국토교통부의 개발제한구역 환경문화공모사업에 신청하여 선정된 곳이다. 광역지방자치단체가 국비 지원을 받아 사업을 시행하지만, 마을 공동체가 기능을 다한 농업용 저수지를 수변공간으로 만들자고 꾸준히 제안한 결과다. 이 때문에 주민의 의견 수렴과 계획 수립에 마을 공동체가 적극 참여하고 있다. 마을 계획 수립은 마을 공동체의 결성 초기에 이루어지는 것이 바람직하나, 이 연구의 대상이 된 마을 공동체는 마을 만들기는 개념이 형성되기 이전부터 마을 활동을 시작한 곳이 상당수를 차지하고 있다. 이 때문에 마을 계획에 따라 활동이 추진되기보다는 마

을 활동의 과정 속에서 필요에 의해 계획이 수립되는 경향을 보였다.

마을 기업을 주요 사업으로 꼽은 경우는 2곳이었다. 농촌 마을 공동체의 마을 기업은 농산품을 가공하여 판매하는 영농조합이다. 정부의 지원을 받아 가공 시설을 마련하였으나 시장에서 제품을 판매하기 보다는 마을 방문객에게 제품을 판매하는 상태였다. 이 외에 1곳에서 농산품을 가공 판매하는 영농조합을 운영하고 있지만 사업 실적이 미비하여 응답자가 주요 사업으로 언급하지 않았다. 도시 마을 공동체의 마을 기업은 도시락 제조 사업이다. 정부의 마을 만들기 지원 사업의 일환으로 커뮤니티 시설이 세워지면서, 시설 운영을 위한 비용을 자체적으로 조달하고 수익금은 지역에 환원하기 위하여 설립되었다. 상업지에 위치하여 시장성이 있을 것으로 판단하였으나, 마을 공동체 방문객에게 판매하고 공공기관 행사에 납품하는데 그쳐 경영에 어려움을 겪고 있었다. 다른 공동체 1곳도 도시락을 만드는 마을 기업을 운영한 경험이 있었으나 경영난으로 약 3년 만에 중단하였다고 밝혔다.

친목 활동은 교육 프로그램으로 형성된 주민 간의 관계를 유지하기 위해 진행되고 있다. 교육 프로그램에서 지역 주민들은 수강생으로서 수동적인 역할을 하며, 때로 정부의 사업비 지원으로 매우 낮은 수강료를 지불한다. 교육 프로그램을 통해 나타난 주민 간 교류를 지속할 기회를 제공하고 주민 스스로 필요한 경비를 부담하는 과정을 경험하기 위해, 친목 활동으로 풍물 동아리를 운영하는 곳이 있었다.

그 밖의 마을 만들기로 지역 현안에 마을 공동체가 대응한 활동이 언급되었다. 서울 마포구 성산동의 사람과 마을(성미산 마을)은 작은나무 카페 대응을 2015년의 주요 사업으로 꼽았다. 작은나무 카페는 성미산 마을의 마을기업으로 마을 사랑방 역할을 해왔으나 건물주가

바뀌면서 퇴거 요청을 받았다. 이는 마을 공동체 활동을 통해 지역 활성화를 이끈 마을 공동체가 임대료 상승으로 마을에서 쫓겨나는 사례로 언론에 보도되면서 비판적인 여론이 조성되었다.¹⁰⁹⁾ 결국 작은나무 카페는 서울시 임대차 조정위원회를 거쳐 임대 기간을 2년 연장하게 되었다. 사람과 마을은 작은나무 카페의 임대차 문제 해결에 그치지 않고 정부에 마을기업을 보호하는 제도적 개선을 요구하였다. 그 결과 서울시는 성미산 마을을 포함해 젠트리피케이션이 진행되는 6개 지역에 서울시가 건물을 매입하거나 임대한 뒤 지역 특성을 대표하는 핵심 시설로 이용할 수 있도록 저렴하게 제공하는 대책을 발표하였다.¹¹⁰⁾

전주 한옥마을 보존협의회는 한옥 마을 내 상업행위를 제한하려는 시의 움직임에 대한 대응을 주요 활동으로 꼽았다. 전주시는 슬로시티 재지정을 위해 한옥마을 내 상업행위를 제한하는 방안을 추진하고 있다. 보존협의회는 전주 한옥마을에 거주하거나 사업체를 가진 주민 250여 명으로 구성되어 있는데, 시범마을 사업 때 전통문화를 상품화하는 1가정 1상품 갖기 운동, 한옥 민박인 홈스테이 사업, 세시풍속 축제에서 전통음식 판매 행사 등을 수익사업을 추진한 바 있다.¹¹¹⁾ 보존협의회는 전주시의 상업 활동 제한이 시범마을 사업 당시와 달리 한옥마을 주민을 배제한 채 진행되고 있다고 주장하였다. 보존협의회는 상업 행위를 희망하는 한옥마을 단체 10곳과 함께 가칭 전주한옥마을 소상공인연합회를 결성을 추진하여 공동 대응을 모색하고 있다.

109) “주민이 만든 마을에서 주민이 떠난다...마을 만들기의 적(敵) 젠트리피케이션”, 경향신문, 2015년 4월 25일자.

“서울 성미산 주민 “서울시, 마을기업 보호책 마련해야””, 연합뉴스, 2015년 9월 10일.

위성남, “짜이와 테이크아웃드로잉 논란, 성미산도?” 프레시안, 2015년 9월 11일.

110) 서울시 보도자료, 젠트리피케이션 종합대책, 2015년 11월 23일자.

111) 앞의 책, 국토해양부, 한국토지주택공사(2010).

이러한 활동은 사업 단위의 마을 만들기로 규정하기 쉽지 않지만, 주민이 스스로 마을의 미래 계획에 영향을 미치기 위하여 의사결정과정에 적극적으로 참여하고자 한다는 점에서 마을 만들기 활동으로 볼 수 있을 것이다. 또한 이 과정에서 주민간 결속과 유대가 강화되고 자발적인 자원 동원이 이루어지며 리더십이 형성된다는 점에 주목할 필요가 있다. 마을 공동체의 역량은 역량 강화 프로그램을 통해 축적될 수도 있지만, 주민이 공통의 이해관계를 찾아내고 공감대를 형성하여 새로운 방안을 모색하는 과정에서 강화된다.

마을 공동체의 사업 현황을 살펴보면, 마을 공동체 구성원의 결속을 다지고 주민 조직을 유지하며 주민 참여를 유도하는 활동이 중심이 된다. 주요 사업은 마을 공동체에 소속되지 않았더라도 마을 주민이면 누구나 참여하거나 이용할 수 있는 사업이었다. 수익사업은 체험 프로그램과 마을 기업, 일부 교육 프로그램, 전시 등으로 주요 사업의 1/3을 차지하고 있다. 전시를 제외한 수익사업들은 모두 공익성이 인정되어 정부로부터 학생의 교육비, 체험비, 마을기업 인건비 등을 지원받은 경험이 있었다.

그런데 개별 사업을 통해 마을 공동체의 활동을 평가하는 것은 쉽지 않고 때로는 적절하지 못한 것으로 판단된다. 의견상 성격이 비슷한 사업이라도 마을 공동체가 사업을 하는 목적이 각기 다르기 때문이다. 각 사업의 적합성을 판단하기 위해서는 각 사업이 마을 공동체의 목표와 어떻게 연관되며, 마을 공동체에 어떤 효과를 내는지 고려하여야 한다. 예를 들어, 강원도 동해시 북평동의 농촌 체험 프로그램은 경제적 이익을 목적으로 하는 농촌 마을의 체험 프로그램과 달리 보이지 않는다. 그러나 타지로 떠난 마을의 후손들이 귀향하여 마을의 전통을 이어나가고 정체성을 유지할 수 있도록 지속가능한 경제활

동의 체계를 만들려는 과정이라는 점에서 마을 만들기와 긴밀하게 연관된다. 부산 해운대구 반송2동의 합창, 연극, 우쿨렐레 등 생활문화 공동체 사업 역시 문화센터나 주민자치센터의 문화 프로그램과 차별화되지 않는 것으로 보일 수 있다. 그러나 이러한 활동은 마을 공동체에 장기간 참여하면서 마을 활동에 익숙해지고 흥미를 잃어가던 주민들이 마을 활동의 새로운 재미를 발견하고 공동체에 계속 참여할 수 있는 기회를 제공한다. 부산 북구 화명2동의 대천천 문화환경축제는 지역의 13개 주민 조직이 대천천을 중심으로 공동 행사를 진행함으로써 공통의 지역 정체성을 형성하고 단체 간 정보와 네트워크를 나눈다. 서울 마포구 성산동 사람과 마을(성미산 마을)의 작은 나무 카페 대응은 마을 기업의 유지뿐만 아니라 마을 공동체를 이끌어갈 다음 세대가 등장하는 계기가 되었다.

다른 한편으로 지역 여건이 변화하면서 특정 사업이 마을 만들기에 효과적이지에 대해 평가가 바뀌는 경우도 있다. 대구 중구 삼덕동의 담장 허물기 사업은 인근 초등학교로 확산되어 학교 담장을 허물고 지역 주민을 위한 소공원이 마련되었다. 그러나 이후 다른 지역에서 발생한 범죄로 인해 전국적으로 초등학교의 외부인 출입 통제가 강화되면서 담장이 다시 설치되었다. 부산 북구 화명2동의 대천천은 시범마을 사업을 통해 자연 호안과 여울을 조성하는 등 생태 하천으로 정비되었다. 그러나 지난해 집중 호우로 하천의 시설물이 유실되고 인근 도로가 통제되면서 안전을 강조하여 재정비되었다. 그런데 시간이 흘러 여건이 변화함에 따라 마을 사업의 결과물이 사라지거나 평가가 바뀐다고 해서 마을 사업이 효과가 없었다고 볼 수는 없다. 주민들이 함께 마을 활동을 하면서 사회적 자본을 유지, 강화함으로써 이후 다른 마을 사업도 가능해졌기 때문이다.

따라서 개별 사업의 현황을 통해 현재 마을 공동체의 성격을 규정하는 것은 주의해야 한다. 마을 공동체는 주민 참여를 유지하기 위하여 조직 내부에서 결속적 사회적 자본을 끊임없이 재생산하여야 한다. 사회적 자본은 사용하지 않으면 소멸되므로, 조직을 가능하게 하는 주민 관계를 유지하고 강화하기 위해서는 지속적인 상호작용이 필요하다.¹¹²⁾ 또한 이렇게 형성된 사회적 자본은 형성된 맥락과 다른 맥락에서 사용될 수 있다. 그러므로 현재의 맥락에서 개별 사업의 성격을 통해 마을 공동체 활동을 평가하기보다는 지역 사회의 문제를 스스로 해결하기 위하여 집합행동을 할 수 있는 지역 사회의 사회적 자본이 축적되는 활동인지 평가하는 것이 더 중요할 수 있다.

2) 사업 추진 체계에서 주민의 역할

지속하는 공동체의 주요 사업이 추진 과정에서 주민 주도로 이루어지는지 파악하기 위하여 각 사업의 추진체계를 조사하였다. 추진체계는 문제인식, 사업 제안, 계획 수립 및 프로그램 개발, 사업 집행 및 프로그램 운영의 4단계로 분류하였다. 43개 사업 가운데 37개 사업은 모든 단계에서 주민 주도로 실행되는 것으로 나타났다(표10 참조).

표10. 사업 추진 체계에서 주민의 역할

단계	참여 주체	
	주민	정부
문제 인식	41	2
사업 제안	42	1
계획 수립 및 프로그램 개발	43	-
사업 집행 및 프로그램 운영	41	2

112) 앞의 글, Putnam, R.(1993).

정부가 먼저 문제를 인식하여 사업의 필요성을 제기한 사례는 모두 수익 사업이었다. 정부의 마을 지원 사업을 통해 커뮤니티 시설을 건립하면서, 마을 공동체가 재정적으로 자립하여 운영하도록 마을 기업 설립을 권유한 경우였다. 또, 농업기술센터가 농촌 마을 사업 공모를 권유하면서 농사 체험 프로그램을 제안한 사례였다. 정부가 사업 집행을 한 경우는 물리적 환경 개선 사업이어서 마을 공동체가 계획 수립에 참여하고 행정이 집행한 경우이다. 그 외에는 자발적으로 결성한 마을 공동체와 정부 주도로 형성된 마을 공동체가 큰 차이 없이 대부분의 주요 사업을 독자적으로 추진하는 것으로 나타났다.

3) 마을 공동체의 자원 동원

마을 공동체의 활동은 필요를 느낀 주민이 스스로 문제를 해결해 나가는 자치 활동이다. 외부 권력으로부터 압력을 받지 않고 주민의 자율적인 의사결정이 존중되어야 한다. 그러기 위해서는 활동에 필요한 자원을 조달하는 것 역시 원칙적으로 주민의 자조적인 노력으로 이루어지는 것이 바람직하다. 다만 주민 스스로 필요한 비용과 자원을 모두 충당하는 것이 불가능한 경우에 한해 외부 기관이나 행정이 보조적으로 지원할 수 있다. 주민 자치의 핵심 가치 중 하나인 보충성의 원리(the subsidiary principle)이다.¹¹³⁾ 하지만 정부의 마을 만들기 사업에서는 주민 참여를 장려하기 위하여 행정의 지원이 선도적으로 투입되고 있으며 이른바 ‘마중물’ 성격의 지원금으로 불린다.¹¹⁴⁾ 시범마을 사업 역시 정부가 대규모 예산을 먼저 지원한 마중물 성격의 마을 사업으로 볼 수 있다. 시범마을 사업 이후, 마을 활동이 자원

113) 김찬동(2014b), “주민자치회 제도의 향후 방향”, 『지방행정연구』, 28(3). pp.64-65.

114) 유창복(2013), “서울시 마을 공동체 지원 사업의 배경과 과제”, 『환경철학』, 15. pp.182-183.

조달 측면에서 주민 주도로 진행되고 있는지 파악하기 위하여 마을 공동체별로 자원동원 방식을 살펴보았다.

조사한 마을 공동체 18곳 가운데 9곳은 수익 사업을 실시하고 있었다. 이를 통해 재정적으로 완전히 자립하여 주민 스스로 필요한 사업비를 전부 조달할 수 있는 마을 공동체는 2곳으로, 모두 농촌 지역이었다. 정부 지원금이 마을 활동의 토대를 마련하는데 기여한, 이른바 마중물 효과를 낸 곳이다. 나머지 공동체는 외부에서 사업비의 전부 또는 일부를 조달하고 있다. 외부 재원은 민관협력기구인 의제21가 지원한 1개 사업을 제외하고 모두 정부의 지원금이었다. 외부 지원을 받는 이유는 마을 활동에 필요한 비용을 스스로 충당할 수 없는 경우이거나 주민 부담을 낮추기 위하여 정부 지원금을 받는 경우로 나누어 볼 수 있다. 후자인 경우 마을 리더들은 주요 사업을 자체 조달로 진행할 수 있으나, 정부의 지원금을 통해 마을 활동을 규모 있게 추진할 수 있다고 설명하였다.

마을 공동체 내부의 자원 동원은 활동 참여와 회비 납부로 구분된다. 마을 공동체 8곳은 주민에게 ‘활동 참여’를 요구하였다. 활동은 회의 참여, 행사 준비, 체험 프로그램 진행, 자원봉사, 환경개선 사업 참여 등이다. 마을 만들기 지원 사업을 통해 사업비를 지원받는 경우에도 인건비는 대개 지원되지 않기 때문에, 주민의 활동 참여는 마을 사업을 실질적으로 진행하는 데 매우 중요하였다. 또한 활동 참여는 마을 공동체의 구성원으로서 마땅히 해야 할 역할이라는 규범적 의미를 가지고 있다. 회비는 마을 활동에 필요한 비용을 충당하거나 마을 만들기 지원 사업에서 요구하는 주민 자부담 사업비를 준비하는데 쓰이고 있었다. 마을 공동체 9곳은 정기적인 회비 납부를 요구하였는데 대개 월 2만 원 수준이었고 가장 금액이 많은 경우 월 5만 원 이상

었다. 농촌의 마을 공동체는 두레와 울력의 전통이 남아 있어 주민의 활동 참여가 활발한 반면, 회비는 납부하지 않았다.

활동 참여와 회비 납부를 모두 요구한 마을 공동체는 3곳이었고, 참여 주민의 의무가 없는 마을 공동체는 3곳이었다.

사업별로 살펴보면 주요 사업 43개 가운데 17개(39%)는 자체 조달 하거나 사업비가 소요되지 않는 활동으로 나타났다(표11 참조). 사업비 조달 방식은 마을 공동체의 결성 계기에 따라 차이가 났다. 주민 스스로 결성한 마을 공동체는 정부 정책을 계기로 결성한 마을 공동체보다 재정적으로 자립한 사업의 수가 많았다. 외부 지원 사업비의 비율 역시 주민 주도의 마을 공동체가 더 높았다. 종합하면, 주민 주도의 마을 공동체는 사업비가 소요되지 않거나 자체 비용으로 할 수 있는 마을 사업을 개발하는 역량이 뛰어나고 정부의 지원을 동원하는 능력도 더욱 뛰어난 것으로 보인다. 반면 정부 주도 마을 공동체는 정부 지원에 크게 의존하는 방식의 사업을 추진하고 있어, 정부의 정책 변화에 마을 만들기 활동의 지속성이 영향을 받을 것으로 예상된다.

표11. 마을 공동체 유형별 사업비 조달 방식

사업수 (외부 사업비의 비율 평균, %)

구분	자체 조달	외부 지원
주민 주도 마을 공동체	15	12 (84)
정부 주도 마을 공동체	2	12 (67)

이 같은 차이는 마을 공동체 형성 초기 주민 조직이 습득한 사업 체계 방식의 차이에서 비롯되는 것으로 보인다. 주민 주도의 마을 공동체는 시행착오와 주민 간 상호 학습을 거치면서 마을 활동에 필요한 문제 인식, 계획 수립, 조직화, 자원 동원, 운영 및 관리 등의 과정

을 치열하게 경험한다. 특히 자발적이고 창의적으로 진행한 마을 활동에서 재미와 보람을 느끼며, 자신의 시간과 재정, 노력 등 비용을 투입한 활동에 대해 책임감과 성취감을 느낀다.¹¹⁵⁾ 이 때문에 몇몇 마을 공동체는 외부의 제안에도 불구하고 의도적으로 마을 만들기 공모 사업에 참여하지 않는 모습을 보이기도 하였다.¹¹⁶⁾ 마을 활동에 필요한 시간과 에너지가 정부 공모 사업을 수행하는 과정에 동반되는 경직된 예산 집행과 행정 절차 처리에 쓰인다는 것이다. 합리적 종합 계획과 달리 ‘과정’으로서 마을 만들기는 주민 간 합의 형성 과정에서 사업 계획과 운용이 관행에서 벗어날 수 있지만 정부의 지원 사업에서 이 같은 사업 방식은 수용되기 힘들다. 그 결과 정부 공모 사업은 관행적인 사업 추진 체계 속에 진행되어 실제 주민들의 요구를 반영하지 못하고 마을 활동을 위한 주민 참여를 독려하는 데 도움이 되지 못하는 것으로 인식되었다.

“프로젝트 사업을 할 때 처음에 사업 했던 대로 계속해야 하잖아요. 그러면서 그 사업에 계속 빠지게 되는 거예요. ‘이 사업을 잘하기 위해서 어떻게 해야 하나’ 이것만 고민하게 돼요. 그러면 ‘이 사업을 왜 하려고 했었는지’를 자꾸 잊어버려서 우리가 가능하면 프로젝트 사업 하지 말고, 사업을 받으면 회계라든지 이런 서류 만드는 게 엄청나게 든요, 그 시간에 주민들을 만나고 회원들을 만나자는 얘기를 계속 했어요.”

(시민단체 실무자 B)

또한 자발적으로 활동해 온 마을 공동체는 정부의 지원금이 그간

115) 2015년 8월 12일, 8월 24일, 8월 26일, 9월 21일, 10월 28일, 11월 4일, 11월 6일 마을 리더 심층 면접.

116) 2015년 8월 24일, 8월 26일, 9월 21일, 10월 26일 마을 리더 심층 면접.

의 활동 방식과 상충하며 그 결과 마을 주민의 참여 의식이 낮아지고 마을 공동체의 정체성이 흔들릴 수 있다는 점을 우려한다.¹¹⁷⁾ 주민 주도의 마을 공동체는 여건이 되는 경우에는 되도록 스스로 재원을 조달하여 자율적으로 사업을 진행하는 것이 마을 만들기에 대한 만족감과 효과를 높이고 지속적인 활동을 가능하게 하는 방법으로 인식하였다. 정부 지원금은 자체 조달로 불가능한 사업을 가능하게 해주지만, 주민 조직의 역량이 축적되기 전에 투입되면 주민 결속을 해치는 갈등 요소가 될 위험이 있다.

“지원을 많이 받으면 받을수록 그 마을이 논란에 굉장히 휩싸여요. 저희도 한번 그럴 뻔하다가 앞으로는 한 3년은 받지를 말자. 돈 끊자. 그냥 이 상태에서 한번 버텨보자. 그리고 이것들을 활성화시켜보자 했어요. (중략) 어느 순간에 마을이 더 이상 변화가 없고 이제 주민들의 생각이... 굉장히 뭐랄까, 지원금이, 예를 들어서, 천만원이 나오면 옛날에는 정말 천만원이면 정말 너무 잘됐다 이러는데 이 사람들이 이제 간이 커져가지고 천만 원, 천 오백만원 그러면 “으음, 그것밖에 안내려왔어?” 이런 식이에요. 그래서 이 사람들이 진짜 이상하게 됐다. 그래서 이걸 안되겠다 싶어서. (중략) (수십 억 원을 지원받은) 그런 데를 갔다 오면 사람들이 기죽어가지고 맨날 돈 타령만 해요, 우리 힘으로는 저렇게는 못하는 거고 정부에서 돈을 줘야지 하는 것 아니냐고 맨날 탓만 하게 되는 거예요, 이제.”

(주민 주도 마을 공동체 리더 C)

반면 정부의 개입으로 결성된 마을 공동체는 마을 활동을 위한 구상과 계획 수립, 자원 동원 방식이 행정의 관행적 계획수립 절차에서

117) 유창복(2009), 도시 속 마을공동체운동의 형성과 전개에 대한 사례연구, 성공회대학교 석사 논문, pp.98-100.

벗어나기 쉽지 않다. 정부의 직접 개입이 많을수록 주민 스스로 활동할 수 있는 역량은 축적되기 힘들고 정부에 대한 의존이 높아질 수 있다.¹¹⁸⁾ 이러한 공동체는 재정적으로 자립하기 전에 지자체가 지원금을 삭감하면, 마을 공동체의 활동이 위협받는다.¹¹⁹⁾ 또한 지방 정부의 재정이 열악해 국고와 매칭하는 중앙정부의 공모 사업을 신청하지 못할 경우 마을 활동이 정체될 수 있다.¹²⁰⁾

실제로 마을 리더들은 마을 공동체의 결성 계기에 따라 정부 지원금에 대해 서로 다른 태도를 보였다. 주민 주도의 마을 공동체는 정부 지원금을 마을 활동의 보충적 재원으로 인식하는 경향을 보였다. 정부 지원금을 통해 더 규모 있고 수준 높은 활동을 할 수 있지만, 공모 사업에서 탈락하더라도 꼭 필요한 사업으로 인식되면 주민들이 합의하여 비용을 자체 조달하고 소규모로 진행하였다. 반면, 정부 주도의 마을 공동체는 다른 사업을 통해 정부가 예산을 지원할 때까지 계획을 유보하고 정부의 예산 배정을 이끌어내기 위해 노력하는 경향이 있었다. 최근 중앙정부와 지방정부에서 다수의 마을 만들기 지원 사업을 실시하는데다, 한 차례의 지원 사업으로는 필요한 사업 시설을 완비할 수 없어 중복 지원을 기대하였다.¹²¹⁾

“저나 전임 회장님이나 깊이 안했지만 정치에 몸담고 있었고. 그러다보니까 구의원들과 연관되어 있어서 시에서 교부금을 타는 것이 더 쉬웠고요. 구청에서 주는 것은 한정되어서 천만 원 가지고 하

118) Batten, T. R., Batten, M.(1967), The Non-Directive Approach in Group and Community Work. Craig, G., Mayo, M., Popple, K., Shaw, M., Taylor, M.(Eds.), *The Community Development reader: history, themes and issues*. Policy Press.

119) 2015년 8월 10일, 9월 22일 마을 리더 심층 면접.

120) 2015년 9월 3일 마을 리더 심층 면접.

121) 앞의 글, 하현상(2015).

기 힘든데, 그런데 시의원, 시장들하고 교감이 있고 저희가 모셨던 분들이어서, 전 시장님이 지역 국회의원 출신이셨어요. 그런 걸 타다가 (사업을 했죠)."

(정부 주도 마을 공동체 리더 D)

마을 사업에서 정부 지원금이 차지하는 비율은 사업의 성격에 따라 달리 나타난다(표12 참조). 대체적으로 환경 개선, 마을계획 수립, 마을기업 활동 등 물리적 환경 개선과 연관된 사업에 정부 지원금의 비율이 높았고, 교육 프로그램, 체험 프로그램, 축제의 순으로 나타났다. 친목 활동은 정부 지원금 없이 자체 조달로 진행되고 있다.

표12. 사업별 재원 조달 방법

분류	자체 조달	외부 지원 (평균, %)
축제	4	7 (48)
문화행사	2	1 (100)
체험 프로그램	3	4 (65)
교육 프로그램	0	4 (74)
환경 개선	1	5 (97)
생활 지원	4	1 (65)
마을 계획 수립	0	2 (95)
마을 기업	0	2 (88)
친목 활동	1	0
기타	2	0
사업 수	17	26

환경 개선 사업은 물리적 시설을 조성하거나 개보수하는 데 필요한 비용을 공공이 부담하는 경우가 대부분이었다. 주민들은 이를 위

해 민원을 제기하여 예산을 배정받거나 공모 사업을 통해 사업비를 조달하여 시공에 필요한 품목을 마련한다. 화단에 꽃 나무를 심고 담장에 페인트칠을 하는 등 필요한 노동력은 주민들이 제공하여 진행된다. 환경 개선 사업은 상대적으로 많은 사업비가 들고, 유지보수와 관리를 필요로 하며 사유지인 경우 재산권과 갈등을 일으킬 수 있어 마을 공동체가 자체 사업으로 추진하는 일이 적은 것으로 보인다. 실제로 마을 리더들은 마을에 담장을 조성하고 화단을 가꾸는 활동을 하면서 사유지에 손을 대지 말라는 지역 주민의 반대에 부딪히거나, 조성된 공간이 사유지여서 오래지 않아 멸실되는 경우가 있다고 말하였다.¹²²⁾ 또, 마을 만들기 사업을 통해 조성된 공간이 공공용지인 경우, 지속적인 관리와 보수에 큰 예산이 필요하지만 행정은 책임져야 할 일로 여기지 않는 경우도 있다. 시범마을 사업을 통해 친수 공간으로 조성된 광주 산동교는 노후한 다리여서 안전사고의 우려가 있고 개보수가 필요한 상태였다. 마을 공동체가 행정에 개보수를 요구하였으나 유관부처가 서로 책임을 미루고 있었다.

마을 계획 수립은 마을 공동체 결성 초기에 마을 만들기 중간지원 조직이나 시민단체가 주관하는 주민 워크숍 형태로 진행된다. 또는 정부의 대규모 지원 사업에 필요한 계획 수립은 용역회사가 시행하고 주민 참여는 공청회나 의견 수렴의 형태로 진행된다. 이 때문에 외부 지원 비율이 높게 나타나며, 활동중인 마을 공동체 내부의 마을 계획 수립은 일상적으로 진행되고 별도의 사업으로 인식되지 않는다.

마을 기업은 행정자치부로부터 2년간 최대 8천만 원을 지원을 수 있는데, 1개 마을 공동체가 여기에 해당되었다. 정부 지원금으로 생산 시설과 가공 기술 교육 비용을 충당하고, 마을 기업의 상근자 1명의

122) 2015년 8월 26일, 11월 4일 2개 마을, 11월 5일 마을 리더 심층 면접.

임금과 4대 보험비 등을 마을 공동체에서 부담하는 경우였다.

교육과 체험 프로그램은 지방자치단체나 지방교육청으로부터 학생의 비용 일부를 보조받거나, 강사료를 지원 받는 방식으로 진행된다. 현재 사업비를 보조받지 않고 재정적으로 자립하여 수익을 창출하더라도 교육과 체험 프로그램을 위한 공간과 기반시설을 정부 사업비로 조성한 경우가 대부분이다. 예를 들어, 경기도 화성시 남양읍(옛 수화동)은 시범마을 사업을 통해 조성한 수변 공간을 활용하여 생태 체험 프로그램을 진행하고 있다. 대전 중구 무수동은 2006년 농촌진흥청의 전통테마마을과 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업에 잇따라 지정되면서 체험 활동을 위한 기반시설을 마련하였다. 28가구 75명이 거주하는 마을이지만 2014년 한 해 1만 7천 명이 방문하였다. 한편 친목 활동은 실제 진행되는 사업의 내용이 교육 프로그램과 동일하더라도 참가한 주민들이 스스로 강사료와 시설 사용료 등을 부담하여 진행된다.

축제는 4건이 자체 조달로 사업비를 조달하고 7건이 정부 지원을 받고 있었다. 정부 지원을 받은 경우 지원금이 차지하는 비율은 사업비의 평균 48%로 나타났다. 그런데 정부의 마을 만들기 지원 사업에 주민이 신청하여 사업 지원금을 받는 다른 사업과 달리, 축제의 경우 주민이 자발적으로 진행해오던 것을 정부가 나중에 관여하여 민관이 공동으로 진행하는 사례가 다수 발견되었다.¹²³⁾ 마을 공동체에서 전통적으로 해오던 마을 축제를 정부가 지역 문화제로 인정하거나 지방의 대표 축제로 인정하면서, 정부가 예산을 지원하는 경우다. 문제는 이후 지방자치단체장이 바뀌거나 정책이 변화하면서 이후 지원 예산을 삭감하거나 지원을 중단하는 상황이다. 이 경우 마을 공동체는 축제

123) 2015년 8월 12일, 8월 24일, 9월 3일, 9월 7일, 9월 21일, 10월 26일, 10월 28일, 11월 4일 마을 리더 심층 면접.

를 중단하는 것이 아니라, 자체 비용으로 축제를 계속 진행하는 모습을 보인다. 이는 축제가 대개 1년에 한차례 열리는 마을의 대표적인 행사여서 지역의 상인과 기업, 단체 등을 통해 후원금을 모금하는 것이 다른 사업에 비해 수월하기 때문이다. 또 농촌 지역의 경우 상부 창조하는 전통이 남아있어 마을 축제에 초대받은 다른 마을 주민들이 부조금을 전달한다. 따라서 축제 사업비에서 정부 사업비 비율이 절반이 이르지만, 이는 정부에 사업비를 의존하는 것이라기보다는 마을 공동체의 활동을 정부가 민관협력의 성과로 흡수한 것으로 볼 수 있다. 축제는 정부의 영향에 상관없이 주민의 요구에 의해 지속되는 대표적인 마을 만들기 활동으로 볼 수 있다.

생활 지원 사업은 대부분 사업비를 마을 공동체가 자체 조달하는 것으로 나타났다. 소요 경비가 적어 외부의 재정적, 물적 자원 동원 없이 마을 공동체의 자체 경비로 충당하거나, 비용이 들지 않고 주민의 자원 봉사 활동으로 진행된다. 생활 지원 사업은 사업의 가시적인 성과가 드러나지 않지만, 마을 주민의 요구를 주민 스스로 파악하여 공동으로 해결을 도모한다는 점에서 마을 만들기의 본질과 맞닿아 있다. 생활 지원 사업 가운데 대구 YMCA의 지역아동센터는 구청으로부터 운영비 일부를 지원받고 있었다.

4) 마을 공동체의 공간 소유 형태

서울 마포구 성산동 성미산 마을의 작은 나무 카페 사건에서 보듯, 마을 주민들이 일상적으로 교류할 수 있는 거점이 사라지는 것은 마을 공동체에 위협으로 여겨진다. 마을 활동을 위한 공간 소유 형태가 마을 공동체의 지속성과 관련이 있는지 파악하여 보았다.

지속한 마을 공동체 18곳 가운데 절반은 마을 활동을 위한 공간이

공공 소유였다. 행정기관이 공간을 무상제공한 경우가 9곳이었고, 이 가운데 5곳은 주민자치센터의 일부를 사용하고 있었다. 주민자치센터의 일부를 사용하는 마을 공동체는 모두 마을 활동을 하기에 공간이 부족하다고 평가하였다. 주민자치센터가 주민 조직을 위한 공간이지만 이미 운영되는 문화프로그램과 겹쳐 활용하기가 쉽지 않다는 것이다.¹²⁴⁾ 주민자치위원이 참가하는 마을 공동체도 주민자치센터 공간 대역에 제약을 느끼고 있었으며,¹²⁵⁾ 일부 마을 공동체는 부임하는 동장에 따라 퇴거 요청을 받기도 하였다.¹²⁶⁾ 경기도 과천시 갈현동은 시범마을 사업과 연계하여 줄타기 교육관 신설이 계획되었지만 시의 정책변경으로 무산되었다. 시민과 교류할 수 있는 공간이 마련되지 못하면서 마을 공동체 활동은 주민자치센터 문화프로그램의 하나로 축소되어 명맥을 유지하는 상태다. 주민자치센터에서 마을 활동을 하는 마을 공동체는 지역의 공공기관에서 협조를 받거나 예술인 작업실, 교회 등을 커뮤니티 공간으로 이용하여 부족한 공간을 보충하는 경우도 있었다.

행정기관으로부터 공간 지원을 받지 않고 있는 경우는 9곳이었다. 4곳은 마을 소유의 공간이 있었고 1곳은 주민이 무상으로 공간을 제공하였다. 1곳은 전세, 2곳은 월세 임차하여 마을 활동을 위한 공간을 운영하고 있고, 1곳은 전용 공간이 없어 식당이나 주민자치센터 회의실 등에서 주민 모임이 진행되고 있다.

5) 마을 공동체와 정부의 관계

시범마을 사업의 추진협의회는 공무원과 주민, 전문가 등으로 구

124) 2015년 8월 10일, 8월 12일 마을 리더 심층 면접.

125) 2015년 11월 4일 마을 리더 심층 면접.

126) 2015년 8월 26일 마을 리더 심층 면접.

성되어 마을 계획을 수립하는 거버넌스를 형성하였다. 시범마을 사업 이후 지속한 마을 공동체는 18곳 가운데 17곳은 정부와 협력 관계를 유지하고 있다. 이들 마을 공동체는 현재 지원받는 정부 사업과 별개로, 정부와 협의할 수 있는 소통 채널을 가지고 있다. 마을 공동체 9곳은 구성원 가운데 주민자치위원이 있고, 6곳은 지방자치단체의 마을 만들기 중간지원조직 등 민관협의체에 주민 대표 자격으로 참여하고 있다. 2곳은 마을 리더가 통장¹²⁷⁾을 겸임하고 있다. 현재 정부와 아무런 관계를 맺지 않고 있는 1곳은 전북 전주시 한옥마을 보존협의체였다.

주민자치위원회가 마을 공동체와 정부가 협력하는 주요 통로가 된 이유는, 시범마을 사업 당시부터 주민자치위원회가 추진협의회의 한 주체로 참여한 경우가 많았기 때문이다. 또, 마을 활동을 지속하는 과정에서 주민자치위원회가 마을 활동을 하는 주민과 시민단체 활동가를 위원으로 위촉하는 경우도 있었다.¹²⁸⁾ 주민자치위원회는 동 주민센터를 통해 행정과 협력하는 관계가 제도적으로 보장된다.

이와 달리 주민 주도의 마을 공동체는 정부의 마을 만들기 사업이 정부와 협력 관계를 맺게 되는 계기가 되었다. 시범마을 사업의 추진 협의회는 사업비 지원을 받을 수 있는 법적 자격을 충족하기 위하여 비영리 사단법인이나 비영리 민간단체로 등록하였다. 이 과정에서 비공식적인 주민 모임은 법적 요건을 구비하기 위하여 설립 목적과 조직 체계, 회칙 및 정관 등을 갖추게 되었다. 법인화된 주민 모임은 정부의 민간단체 지원 사업에 참여하면서 정부와 협력 관계를 맺게 된

127) 통장은 법적으로 주민이지만, 주민과 접촉하여 주민등록 전입신고, 민방위, 반상회, 민원 수렴 등 말단 행정 업무를 수행한다. 이 때문에 행정 사무의 보조자인 동시에 지역 주민의 대표라는 이중적 지위를 가진다. 앞의 글, 김찬동(2014a), pp.22-25.

128) 2015년 8월 12일, 9월 21일, 9월 24일, 11월 3일, 11월 4일 마을 리더 심층 면접.

다.¹²⁹⁾ 이러한 과정을 통해 지속하는 마을 공동체가 지역 사회를 대표하는 주민 조직으로 인정받으면서 지방자치단체의 마을 만들기 시책 수립과 운용에 파트너로 참여하게 되었다. 시범마을 사업 이전에 이미 법적 지위를 갖춘 시민단체도 시범마을 사업을 통해 처음으로 행정과 실질적인 협력을 경험하였으며, 이 때 축적된 신뢰가 이후 민관 협력에 긍정적인 영향을 미쳤다고 평가하였다.

“(시범마을) 사업 이후에 ○○구청하고 민관협치라든지 상호협이나 이런 사업들은 많이 늘었어요. (연구자 : 그 전은 어떠셨나요?) 공식적으로는 공동사업을 한 건 별로 없었어요. 물론 하천을 복원하는 2002년도, 그때는 협의체는 있었지만 그렇게 활성화되지는 않았어요. 어떻게 보면 이견과 갈등을 하는 관계, 갈등 구조였다고 보는데, 그 사업(시범마을 사업)을 진행하는 과정 때문에 민관협치들이 좀 활성화된 부분이 있어요.”

(시민단체 활동가 E)

현재 정부와 아무 관계를 맺고 있지 않은 마을 공동체는 전주 한옥마을 보존협의회뿐이었다. 보존협의회는 2006년 한옥마을에 존재하던 주민 조직 6개가 통합하여 발족하였는데, 시범마을 사업 기간에는 주민의 대표 조직으로 행정과 주민의 소통창구 역할을 하였다.¹³⁰⁾ 그러나 정부와 협력 관계가 중단되면서 마을 활동이 위축된 상태였다. 정부와 협력이 중단된 이유는 무엇보다 같은 지역에 주민 조직이 다

129) 2015년 9월 7일, 10월 26일 마을 리더 심충 면접.

130) 전주 한옥마을 거버넌스의 형성과 그 과정에서 전주 한옥마을 보존협의회회의 역할에 대해서는 앞의 글, 송재복(2010) 참조. 한옥마을 주민 구성과 조직의 다원화에 대해서는 이선희(2011), “전통문화구역 정책변화가 주민사회에 미친 영향 : 전주시 '한옥마을'을 사례로”, 「지역사회연구」, 19(1), 진명양숙·문보람(2014), “주거지에서 관광지로: 전주 한옥마을 관광지화의 명암”, 「지방사와 지방문화」, 17(1) 참조.

수 신설되었기 때문이다. 현재 한옥마을에는 30여 개의 주민 조직이 활동하는 것으로 추정된다. 주민 조직이 다원화되면서 보존협의회는 한옥 마을 주민의 공통된 이해를 대변하는 대표성을 잃게 되었다.

특히 보존협회의 위상이 낮아지게 된 데에는 마을 공동체의 이해가 전주시의 바뀐 정책 방향과 대립한 점이 결정적인 영향을 미쳤다. 전주시는 2010년 국제슬로시티로 지정되었다. 국제슬로시티는 전통적인 생활 양식의 보존을 중시하여 개발을 제한하고 재산권을 제약할 것을 요구한다. 이 때문에 추진 과정에서 주민의 동의와 참여를 필요로 한다. 그러나 한국의 슬로시티 지정은 행정 주도로 급속하게 진행되면서 주민 간 합의를 형성하는 데 이르지 못하였다는 평가를 받는다.¹³¹⁾ 현재 슬로시티 재지정을 위해 상업 행위 제한하려는 지방 정부와 한옥마을에서 상업 행위를 희망하는 보존협회의 입장은 대립되지만 협의는 이뤄지지 않고 있다. 2013년 슬로시티 재지정을 지지하는 주민 조직인 ‘국제슬로시티 전주한옥마을협의회’가 출범하는 과정에서 전주 한옥마을 보존협의회는 처음부터 참여가 배제되었다. 보존협의회는 이에 대응해 상업 행위를 희망하는 한옥마을 단체 10곳과 함께 가칭 전주한옥마을 소상공인연합회를 결성을 추진하고 있다. 보존협의회가 6개의 주민 조직 통합을 통해 지역 사회에서 대표성을 확보하였듯이, 공통의 이해 관계를 가진 주민 조직의 연대를 통해 지역 사회에서 영향력을 회복하려는 것이다.

정부와 협력이 중단된 또다른 이유는 보존협회의 주요 활동이 지방 정부의 공식 업무로 흡수되었기 때문이다. 전주시는 한옥마을 정비를 심의하는 한옥마을 보전위원회를 구성하여 운영하고 있는데, 여기에 한옥마을 보존협의회 출신의 인사가 주민 대표로 참여하게 되

131) 송태갑·곽행구·김준·김선희, (2010), “전남지역 슬로시티 실태와 발전방안”, 「리전인포」 227, 전남발전연구원.

었다. 실권이 있는 공식 경로가 마련되면서 주민 의견을 전달하던 보존협회의 역할은 축소되었다. 또 보존협회가 제안하여 시작한 문화해설사와 민박, 교통 정리 등의 마을 활동이 지방 정부가 직접 운영하는 사업으로 이양되었다. 그 결과 공동체의 활동은 회의와 위안잔치, 현안 대응으로 축소되었다.

정부와 협력이 이어지더라도, 지역 내 주민 조직이 증가하면서 정부의 거버넌스가 예전보다 공정하게 운영되지 못하고 있다고 평가하는 경우도 있었다. 다음 사례의 마을 공동체는 지방자치단체의 마을 만들기 사업을 계기로 결성되었으나, 이후 마을 조직이 증가하면서 참여의 수준¹³²⁾이 후퇴한 것으로 인식하였다. 이는 마을 활동에 참여하는 주민의 효능감을 낮추어 참여 의욕에 부정적인 영향을 미치고 있었다.

“할 얘기를 하는 사람보다는 관에서는 자기네가 원하는 대로 잘 따라가는 사람한테 역할을 더 주고, 제가 그런 걸 봤을 때가 많아요. 저희 동에서 동장님도 낱선 얘기를 하고 틀렸다는 걸 좀 바르게 지적을 하면, “여기(관)서는 도움이 될지 몰라도 대다수의 주민들에게는 그렇게 효과적인 게 아닌데 왜 이걸 하십니까”라고 얘기했을 때에는 안 먹히는 경우가 많고, 그냥 “동장님이 하시니까 아! 잘 하시네요” 하는 그런 단체는, 모인 기간이 짧은 단체는, 그런 단체는 뭔가 역할을 주기도 하고. 그 사람들 띄워주는 게 있어요. 그래서 그런 부분이 조금 일을 더 잘 하고 싶거나 반듯하게 하고 싶은 마음 자체가 좀 없어지고 의기소침해지기도 하고. “나를

132) 시민 참여는 정책 결정 과정에 시민이 미칠 수 있는 영향력에 따라 조작(manipulation), 치료(therapy), 정보제공(informing), 자문(consulting), 회유(placation), 공동협력(partnership), 권한위양(delegated power), 시민통제(citizen control)의 8단계로 나뉜다. Arnstein, S. R.(1969), A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of planners*, 35(4).

위해서 하는 게 아니라 마을을 위해서 좀 넓고 깊게 생각을 하고 있을 필요가 있을까'라는 생각을 자꾸 하게 되더라고요. 내가 굳이 이것을 왜 하고 있나. 이러려면 내 가족, 내 부모님 연로하셨는데 그 시간을 뺏기면서 이것 할 필요가 있을까 생각을 했는데.”

(정부 주도 마을 공동체 리더 F)

이러한 사례는 마을 만들기 지원 사업 이후 정부와 주민 조직의 거버넌스가 정부의 주도로 구성되고, 주민 조직이 이에 대응하는 역동적인 과정을 보여준다. 또, 균형 있고 공정한 거버넌스가 구성되지 않으면, 외형으로 민관 협력의 형식을 갖추었더라도 마을 공동체의 활동이 실질에서는 정부의 정책 지지에 동원되는 데 그칠 수 있음을 시사한다. 마을 공동체와 정부와의 관계는 마을 공동체 활동의 지속성에 다양한 방식으로 영향을 미칠 수 있다.

3. 지속한 마을 공동체의 조직 유형

시범마을 사업에 선정된 지역의 주민 주체는 매우 다양하였다. 특히 사업 공모 당시 거버넌스 구성을 장려하였기 때문에 다양한 성격의 주민 조직과 시민단체가 결합하여 주민 주체를 이루었다. 추진협의회에는 행정과 연관된 주민 조직인 통장협의회, 주민자치위원회, 개발위원회, 새마을지도자협의회, 바르게살기위원회, 자유총연맹, 방위협의회, 아파트입주자대표회의 등이 주민 주체로 참여하였다. 또 청년회, 부녀회, 노인회, 상인회, 녹색어머니회, 마을위원회, 북촌이웃모임, 예래 생태위원회, 전주 한옥마을 보존협의회 등 자생 주민 모임도 참여하였다. 이밖에 미술 작가로 구성된 창문아트센터, 전통줄타기보존회 등 문화예술 단체가 참여한 지역이 있었고, 도시연대, 사람과 마

을, YMCA, 반송희망세상, 대천천 네트워크 등 시민단체도 결합하였다. 조직화되지 않은 주민들이 참여한 지역도 있었다. 이 때문에 시범 마을의 주민 조직을 마을별로 특정 유형으로 규정하는 것은 부적절할 수 있다.

그런데 5년 이상 활동을 지속한 마을 공동체의 주민 조직은 몇몇 유형으로 특정되었다. 거버넌스를 구성했던 다양한 주민 주체 가운데 특정 유형의 주민 조직만이 해당 지역에서 마을 활동을 계속하는 것으로 나타났다. 이는 유형별로 주민 참여가 조직화되는 방식과 주민 조직을 지원하는 제도적 기반이 다르기 때문으로 보인다. 따라서 활동을 계속한 주민 조직 유형의 특성을 이해하는 것은 마을 만들기 지원 정책의 효과성을 높이는 데 도움이 될 수 있다. 여기에서는 지속한 주민 조직 유형을 주민자치위원회, 시민단체, 주민 모임으로 분류하여 살펴보았다.¹³³⁾ 심층 면접에 응한 마을 공동체 18곳 가운데 주민자치위원회는 5곳, 시민단체는 5곳, 주민 모임과 기타 문화예술단체는 8곳이었다.

1) 주민자치위원회

주민자치위원회는 조례에 따라 설치되어 조직의 안정성이 높다. 참여 자격은 해당 행정구역 안에 거주하거나 사업체를 가지고 있는 주민으로, 일반적으로 지역에서 오래 거주하며 사업체를 운영하는 주민과 주부가 참여한다.¹³⁴⁾ 정원은 30명 이내로 규정되어 있다. 각 지역의 조례에 따라 다르지만 자치위원의 임기는 정해져있지 않고 위원장의 임기만 1~2년, 중임이나 연임할 수 있도록 규정된 경우가 많았

133) 마을 활동 과정에서 주민조직의 유형이 변화한 지역도 있었다. 이러한 사례는 시범마을 사업 참여 당시 주민 조직 유형을 기준으로 분류하였다.

134) 앞의 글, 김찬동(2014a), p.6.

다. 공모를 통해 구성되지만 보통 기존 자치위원들의 추천으로 가입하고¹³⁵⁾ 동장이 임명한다. 대개 부녀회, 새마을협의회, 바르게살기운동협의회 등 지역의 자생단체나 관변단체 대표가 위원으로 참여한다. 때로는 마을 만들기 활동을 하는 시민단체 활동가도 위원으로 참가한다. 이처럼 주민자치위원회는 지역사회에서 자생단체를 대표하는 주민자치조직으로 여겨진다. 또 동장이 일반적으로 2년간 근무하는 반면, 자치위원들은 위원장이 되기 전 10년 이상 활동하는 경우가 많고 동장에게 지역 현안과 정책을 보고받기 때문에 지역에 대한 지식이 풍부하다. 반면 주민 조직의 결성과 운영 체계가 모두 조례로 규정되어 있어 주민이 스스로 조직을 운영하고 사업 범위를 결정할 수 있는 자율성이 낮다.

주민자치위원회는 여러 단체에서 활동하는 주민으로 구성되어 마을 활동에 필요한 지식과 동원 능력이 뛰어나고, 이를 뒷받침하는 제도적 인센티브도 갖춰져 있다. 자치위원들은 대개 한달에 한번 열리는 회의를 통해 주민자치센터 프로그램 등을 논의한다. 또 소외계층에 대한 봉사 활동을 실시하고 마을 체육대회 등을 개최한다. 자치위원은 무보수 명예직으로 회의 수당을 받는데, 대개 여기에 1~3만 원을 보태 마을 만들기 사업 공모 때 필요한 자부담 비용과 자원봉사, 회합에 필요한 활동 기금을 조성한다. 자치위원은 주민 자치에 관한 교육과 연수, 주민자치박람회, 주민자치위원회를 대상으로 한 지방자치단체의 마을 만들기 사업에 참석할 수 있다. 그 결과 주민자치위원회에 참여하는 주민들은 행정에 대한 이해가 높고 재원부담과 자원봉사에 익숙하다. 주민자치위원회가 잘 운영되어 온 지역에서는 참여하는 주민들이 동 단위의 주민 대표라는 자부심과, 동의 행정을 견제하

135) 2015년 8월 11일, 8월 12일, 11월 3일, 11월 4일 마을 리더 심층 면접.

는 역할에 사명감을 가지고 주민자치위원장은 자신의 임기 내 가시적인 성과를 내어 주민자치위원회가 쌓아온 그간의 평판을 유지하기 위해 힘쓴다.¹³⁶⁾

그러나 주민자치위원회가 취지대로 운영되는 곳은 많지 않다. 주민자치위원회에 참여하는 주민은 기존의 동정자문위원회, 지역발전위원회, 관변단체 출신인 경우가 많은데, 이들 단체는 주민의 자생조직이라기보다는 행정을 홍보하고 지지하는 동원 조직으로 정부에 의해 육성되었다.¹³⁷⁾ 이 때문에 민주적 참여의식이 낮고 자율적으로 운영하려는 의지도 약하다고 평가된다. 시범마을 사업으로 조성된 시설의 유지 관리를 주민자치위원회가 맡은 경우에 1년이 채 안돼 운영을 중단한 경우도 있었다.¹³⁸⁾ 또한 위원장의 임기가 조례로 규정되어, 마을 활동을 계속하려고 해도 활동이 제한된다. 위원장의 역량에 따라 주민자치위원회의 활동은 영향을 받는데¹³⁹⁾, 리더십과 조직 운영 능력이 뛰어난 위원장이더라도 본인의 의사와 관계없이 활동을 중단할 수밖에 없다. 그런데 지속적으로 활동한 주민자치위원회는 주민의 신망을 받는 인물이 조례 제정이 늦어지거나 제도 개편 등 예외적인 상황으로 인하여 10년간 위원장으로 활동한 사례들이었다. 주민자치위원장들은 임기 제한이 조례에 규정된 것을 지역 정치권의 견제로 인식하였다. 주민자치위원장이 지방자치선거에서 공천 제의를 받고 출마하여 당선되면서 지방의원들이 위원장을 잠재적 경쟁자로 여기고 활동을 제한하는 규정을 도입하였다는 것이다.¹⁴⁰⁾ 주민자치위원회는 주민

136) 2015년 11월 2일, 11월 3일, 11월 4일 마을 리더 심충 면접.

137) 정예슬·김현(2012), “중앙·지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의: 관변단체 지원을 중심으로”, 『지방행정연구』, 26(2).

138) 2015년 8월 11일, 8월 17일 마을 리더 심충 면접.

139) 2015년 8월 12일, 8월 17일, 9월 22일, 11월 3일, 11월 4일, 11월 5일, 11월 6일 마을 리더 심충 면접.

140) 2015년 8월 12일, 8월 17일, 11월 5일, 11월 6일 마을 리더 심충 면접.

자치회로 전환될 예정인데, 시범지역에서는 임기 제한 규정이 회원으로 확대 적용되고 공무원이 포함된 선정위원회가 회원을 선정하는 방식으로 전환되었다.¹⁴¹⁾ 조직 운영의 자율성이 더욱 낮아진데다, 현재 10년 넘게 활동해 온 자치위원의 실행적 지식을 마을 활동에 반영하기도 힘들어질 것으로 보인다. 이와 함께 주민자치위는 지역 개발에 따라 주민 구성이 달라지면, 자치위원의 구성도 달라지면서 마을 활동도 영향을 받는다. 경기도 과천시 갈현동은 도농 지역에서 아파트 지역으로 변화하였는데, 그 결과 주민이 스스로 참여하여 운영하던 마을 활동이 전문 강사를 고용하여 진행하는 방식으로 바뀌었다.

이 같은 한계 때문에 임기를 마친 뒤에도 마을 활동을 계속하고자 하는 주민자치위원장은 별도의 마을 공동체를 구성하기도 한다. 광주 남구 주월1동의 푸른 주월리협의회가 여기에 해당하며 경기도 안양시 관양2동의 좋은마을 만들기 관양협의회, 서울 금천구 독산3동의 문화마을 만들기 협의회, 전북 전주시 풍남동 전주 한옥마을 보존협의회도 주민자치위원장 출신인 주민이 주요한 역할을 하였다.

요약하면, 주민자치위원회는 제도적 지원을 통해 조직의 안정성이 높고 참여할 인센티브가 부여된다. 인적자원이 충원되고 다른 주민 조직을 통한 자원동원 능력을 가지고 있다. 반면 주민 구성과 임기, 활동 영역 등 조직 운영을 주민이 스스로 결정할 수 없어 자치 활동을 할 수 있는 자율성이 낮다.

2) 시민단체

141) 주민자치회의 이러한 규정은 주민자치위원회가 지역 유지 중심으로 구성된 문제를 개선하고 주민 대표성과 전문성을 확보하기 위하여 도입되었다. 앞의 글, 심익섭(2012), pp.73-39. 순천시 주민자치회 시범실시 및 설치·운영에 관한 조례 참조. 행정자치부 자치법규정보시스템 www.elis.go.kr

시민단체는 주민 조직이 제도화된 형태로, 비영리 민간단체로 등록하면서 공식화된다. 비영리 민간단체는 불특정 다수를 대상으로 공익활동을 하는 민간단체로 상시 구성원 수가 100명 이상이다.¹⁴²⁾ 기존의 시민단체가 시민운동의 하나로 마을 만들기 활동을 하는 사례도 있고, 마을 공동체가 성장하면서 비영리 민간단체로 등록하는 사례도 있다. 정부의 마을 만들기 지원 정책은 지원할 주민 조직의 자격으로 법적 지위를 요구하는 경우가 있다. 이 때문에 정부의 마을 만들기 정책은 주민 모임을 체계화하고 조직화하여 적극적인 활동을 하는 계기가 된다. 비영리 민간단체는 지원법에 따라 공익적인 사업에 대해 재정을 지원받으며, 회의 참석과 위탁 업무 수행 등을 통해 행정과 마을 만들기 이외의 영역에서도 관계를 맺는다. 대구 YMCA 담장 허물기 사업을 지원하는 내용이 조례에 반영되고, 성미산 마을 사례를 통해 행정이 마을 기업에 공간을 제공하는 젠트리피케이션 대책이 마련된 것과 같이, 시민단체는 마을 만들기 활동의 제도적 기반을 만드는 운동도 적극 펼친다.

시민단체는 활동이 행정구역을 기준으로 제한된 주민자치위원회에 비해 마을 활동 영역에 제한이 없다. 마을 밖 주민으로부터 활동 참여나 후원을 받기도 한다. 또한 시민단체는 오랜 활동을 통해 전문 지식을 가지고 있다. 시민단체는 이와 같은 역량을 바탕으로 주민 관계가 형성되지 않았거나 마을 활동에 참여할 인적 자원이 부족한 지역에서 마을 만들기 활동을 하거나 마을 만들기 중간지원조직을 운영할 수 있다. 대구, 부산, 경북, 경남 지역에서 시범마을 사업에 참여한 마을 공동체 가운데 지속한 곳은 모두 시민단체가 주도하였거나 시민단체가 주민자치위원회와 연대한 지역으로 나타났다. 주민자치위원회

142) 비영리민간단체 지원법. 법제처 www.moleg.go.kr

를 중심으로 마을 공동체 활동이 지속된 광주, 전북, 전남 지역과 비교하면 시민사회의 역량을 통해 마을 활동이 유지된 것으로 보인다.

시민단체의 마을 만들기 활동은 시민단체의 자율적인 결정으로 이루어지기 때문에 주민의 의사와 관계없이 중단될 수도 있다. 다만 지역에 근거를 두고 활동하는 시민단체의 마을 활동은 지속되는 경향이 있었다. 대구 YMCA는 그간 해 온 마을 만들기 활동을 성과와 자산으로 여기고 삼덕동과 침산동의 시범마을 사업을 이어가고 있다. 부산 북구 화명2동의 대천천 네트워크와 부산 해운대구 반송2동의 반송희망세상 역시 뚜렷한 지역 정체성을 가지고 있었다. 시민단체가 주도한 마을 만들기를 통해 주민 조직이 성숙하면 마을 공동체로 독립시키는 경우도 있었다. 광주 남구 주월1동에서 (사) 푸른길은 시범마을 사업이 완료되면서 주민 조직을 분리하였으나, 마을 리더가 두 단체에 모두 직책을 가지고 있었다. 반대로 주민 역량이 약할 경우에 시민단체는 마을 활동을 흡수하여 지속적인 활동이 가능하도록 지원한다. 안양 YMCA는 경기도 안양시 관양2동으로 이사하면서 마을 만들기 활동으로 자치대학을 열어 주민 조직인 좋은마을만들기 관양협의회를 출범시켰다. 이후 주민들이 독립적으로 운영하던 관양협의회의 활동이 침체되자 안양YMCA는 마을 주민을 간사로 영입하여 인덕원 마을학교 프로그램을 운영하는 등 마을 활동을 이어가고 있다.

정리하면, 시민단체는 전문 지식과 자원조달 능력이 높다. 정부와 주민 모임과 관계를 맺고 있어 관계적 자원이 축적되어 있으며 조직의 안정성과 자율적 운영을 특징으로 한다. 이를 토대로 주민 역량이 성숙하지 않은 지역에서도 마을 만들기 활동을 펼칠 수 있지만, 주민의 의사와 관계없이 자체 판단으로 마을 활동을 중단할 수도 있다.

3) 주민 모임

주민자치위원회와 시민단체에 속하지 않는 기타 주민 조직을 주민 모임으로 분류하였다. 주민 조직의 활동은 입지한 지역 특성에 따라 제도적 조건이 다르고 활동 방식 또한 다른 것으로 나타난다. 이에 따라 농촌과 도시 지역의 주민 모임으로 나누어 살펴보았다. 심층 면접에 응한 주민 모임 가운데 농촌 지역의 주민 모임은 3곳이었고 도시 지역의 주민 모임은 5곳이었다.

(1) 농촌 지역 주민 모임

지속한 주민 모임 가운데 농촌에 입지한 경우는 세 곳이었다. 농촌 주민 모임은 행정구역이 아니라 생활권인 마을을 중심으로 활동이 진행된다. 농촌 지역은 공동작업의 필요성 때문에 마을 만들기 정책 도입 이전에 주민 조직이 이미 존재하고 있었다. 강원도 동해시 북평동 봉정마을은 통장, 부녀회, 전현직 노인회장 등으로 구성된 자생 조직인 마을운영위원회가 마을 규약에 따라 운영되고 있었고 종가집이 마을의 구심점 역할을 하였으며 주민의 동원을 필요로 하는 일은 주민 전체가 참여하는 총회를 통해 결정해왔다. 봉정 마을은 주민 참여율 또한 전체 인구의 75%로 매우 높았다. 대전 중구 무수동 무수천하 마을은 마을 주민의 80%가 안동 권씨 집성촌으로, 현재 지방무형문화재로 지정된 산신제를 지내왔다. 경기 화성시 남양읍(옛 수화동)의 수화마을은 청년회, 부녀회 등 조직이 활동하고 있었다.

농촌 지역의 마을 공동체는 비교적 동질적인 배경을 가진 주민으로 이루어져있고, 오랜 시간 거주하며 주민 간 친교를 쌓아왔으며, 마을이 함께하는 세시풍속 문화를 갖고 있는 경우도 있었다. 이 때문에 농촌 지역의 마을 만들기는 정부의 마을 만들기 정책을 통해 시작되

었다기보다는 그간 이루어진 관습이 제도화된 것으로 볼 수 있다. 봉정마을의 경우 마을 만들기 지원 사업을 통해 봉황새춤 개발, 택호(宅號) 지정 등을 추진하여 마을의 전통을 강화하는 모습을 보이기도 하였다.

농촌 지역은 마을 만들기 정책 이외에도 농림축산식품부의 마을 공동체 사업에 선정되거나 농업기술센터로부터 기술 지원을 받을 수 있다. 농림부는 중앙 정부가 시행하는 마을 공동체 사업 가운데 가장 많은 예산을 지원하고 있다.¹⁴³⁾ 시범마을 사업에 참여한 마을 공동체를 입지유형으로 분류하였을 때 농촌 지역의 마을 공동체 7곳 가운데 4곳이 활동해 지속률이 가장 높은 것으로 나타났는데, 이와 같은 문화적, 제도적 요인에 따른 것으로 보인다.

심층 면접에 응한 농촌 지역의 마을 공동체는 기존 주민 조직과 협동 문화, 자연 환경을 토대로 수익 사업을 하고 있었다. 마을 리더가 체험 프로그램을 도입하여 수익성이 확인되면, 주민들의 자발적인 참여가 뒤따랐다. 주민들은 기존에 해오던 농업 활동에 체험 프로그램을 더하거나 체험 프로그램을 위해 경작물을 다양화한다. 또 영농조합의 농사에 노동력을 제공하고 임금이나 판매 수익을 받는다. 농촌 지역의 마을 활동은 생산이 가능하기 때문에 초기 정부의 지원으로 시설을 갖춘 이후에는 재정 자립이 가능하고 실제 2곳은 배당이 시행되었으며 일자리를 창출할 수 있었다. 마을 공동체의 수익 활동이 주민들의 소득 향상으로 이어지면서 마을 활동을 지속할 수 있는 체계가 구축되어 있었다.

143) 중앙정부 6개 부처 14개 사업의 마을 공동체 연간 예산은 1조 2천억 원이다. 이 가운데 농림축산식품부의 예산이 차지하는 비중은 79.8%로, 행자부 8.3%, 국토부 5.8%에 비해 압도적으로 많다. 앞의 글, 행정자치부 2015년 9월 15일자 보도자료.

“수확 체험은 재배하는 농가에서 체험을 하고, 농가에 체험비의 80%를 드리고 20%는 마을기업으로 가져오죠. 직접 마을기업에서 운영할 수 있는 체험비는 (마을)기업으로 들어오고, 체험비 받아서 주민 배당도 했고, 그거 가지고 운영을 해온 거죠. 실제 배당금이 라고 해도 얼마되지는 않죠. 지금은 옛날하고 달라서, 그런 것들이 수반이 되어야지 안되면 힘들어요.”

(농촌 지역 마을 공동체 리더 G)

하지만 농촌 지역은 인구가 감소하고 노령화되면서 마을 활동에 참여할 인적 자원 발굴에 어려움을 겪고 있다. 시범마을 사업에 참여한 농촌 공동체 가운데 일부는 활동 중단 이유로 고령화를 꼽았으며, 현재 활동을 지속하는 농촌 마을 공동체 2곳도 향후 마을 리더 역할을 할 인적 자원 개발에 어려움을 겪고 있었다. 또한 정부의 마을 만들기 사업에 참여할 때 행정적인 업무를 할 수 있는 지식이 부족한 경우도 있었다.

요약하면, 농촌 지역의 마을 공동체는 주민 간 관계와 전통적인 공동체 의식, 공통의 이해관계 덕분에 마을 내부의 관계망이 형성되어 있고 결속력이 높다. 또, 농촌 지역을 대상으로 한 정부 정책에 따라 재정 지원과 전문 지식을 지원받을 수 있으며 협업하는 생산 활동을 통해 마을 활동을 위한 재원을 조달할 수 있다. 반면 주민들이 마을 활동을 위한 재정을 스스로 부담하지 않으며, 마을 활동에 필요한 지식과 의지를 가진 주민이 부족한 점은 지속성을 위협하는 요인으로 파악된다.

(2) 도시 지역 주민 조직

도시 지역의 주민 조직은 지방자치단체나 시민단체의 마을 만들기

정책을 통해 형성되거나 주민이 스스로 필요에 따라 자발적으로 조직한다. 농촌 지역에 비해 젊고 전문 지식을 가진 주민들이 많이 참여한다. 주민자치위원회와 달리 뜻이 맞는 주민끼리 조직을 구성하여 자율적이고 창의적인 운영이 가능하다. 행정구역의 제약 없이 여러 지역에 걸쳐 생활권 단위의 주민 조직이 가능하다.

최근 지방자치단체의 마을 만들기 지원 사업은 지원 대상에 소수의 주민으로 구성된 주민 모임을 포함시키고 중간지원조직을 통해 주민 조직 간에 연결망이 형성되도록 지원하고 있다. 그럼에도 도시 지역의 주민 조직은 주민자치위원회나 시민단체에 비해 제도적으로 불안정한 지위에 있다. 주민 조직의 수가 늘어나면서 지역 시민사회의 자원이 분산되고 정부 지원 사업에 참여하기 위한 경쟁도 치열해지고 있기 때문이다. 예를 들어 경기 안양시 관양2동의 좋은마을만들기 관양협의회는 이후 일부 회원과 다른 주민들이 행정자치부의 희망마을 만들기 추진위원회를 별도로 결성하면서 활동이 위축되었다. 앞서 살펴본 전북 전주시 풍남동 전주 한옥마을 보존협의회도 지역 내 주민 조직의 수가 늘고 지방 정부가 다른 주민 조직과 협력하면서 지역사회에서 위상이 변화하였다.

도시 지역의 주민 조직은 농촌 지역과 같이 공통의 이해관계를 기반으로 활동을 지속하는 체계를 형성하는 것이 쉽지 않다. 먼저 지가 상승과 인구 이동으로 주민 간 결속력 있는 관계를 형성하고 유지하기가 어렵다. 서울 종로구 가회동은 학부모회가 중심이 되어 시범마을 사업에 참여하였는데, 활동에 참여하던 주민들의 자녀가 성장하고 지역의 지가가 상승하면서 주민들이 떠나 활동이 중단되었다. 경기도 부천시 심곡본동은 상업 지역에서 마을 만들기 활동을 시도하였는데 시간에 따라 지역 상인들이 교체되면서 활동이 약화되었다.

또한 마을 활동이 생계 유지 활동과 밀접한 농촌 지역과 달리 도시 지역의 마을 공동체에 참여하는 마을 리더들은 별도의 생업을 유지하면서 마을 공동체 참여를 지역사회에 대한 봉사, 사회 참여로 인식하였다.¹⁴⁴⁾ 개인의 선택과 신념에 따라 자발적으로 하는 활동이기에 마을 활동 역시 수익 추구를 우선적인 목표로 하지 않는다.¹⁴⁵⁾ 이러한 차이는 농촌 지역에서 지속한 마을 공동체가 수익 사업인 농촌 체험을 주요 사업으로 꼽은 반면, 도시 지역의 마을 공동체는 문화 프로그램, 봉사 활동과 같이 주민간 관계를 형성하거나 화단, 담장 조성 등 주거 환경을 개선하는 활동을 꼽은 점에서도 나타난다. 주민 조직을 마을 기업, 사회적 기업으로 성장시킨 서울 마포구 성산동 사람과 마을, 대구 중구 삼덕동 대구 YMCA의 마을 리더들도 도시 지역의 마을 기업 활동은 지역 주민의 내적 필요를 충족하기 위한 지역사회 내부의 활동이라는 점을 강조하였다. 외부 체험객을 지역사회로 유인해 생산물과 서비스를 판매하여 경제적 수익을 올리는 활동 방식과는 다르다는 것이다.

이 때문에 수익 활동을 통해 마을 공동체의 재정 재립을 유도하는 정부의 마을 만들기 지원 방식¹⁴⁶⁾에 대해 마을 리더들은 회의적인 반응을 보였다. 봉사 정신이 투철한 마을 리더라도 생계를 뒤로 하고

144) 2015년 8월 12일, 9월 22일, 11월 2일, 11월 3일, 11월 4일, 11월 5일 마을 리더 심층 면접.

145) 도시 지역의 주민 조직 중에는 아파트 입주자 대표회의, 재개발 구역의 주민 모임과 같이 경제적 이해관계가 중심이 된 주민 조직도 있다. 그러나 시범마을 사업에 참여한 도시 지역 주민 조직 중 이러한 성격의 마을 공동체는 마을 활동을 계속하지 않아 이 연구의 분석 대상에는 포함되지 않았다.

146) 최근 지방 정부의 마을 만들기 지원 사업은 보조금 지원 기간을 3년으로 제한하여 이후에는 재정적으로 자립하도록 유도하고 있다 서울시는 마을 공동체 만들기 지원 등에 대한 조례 시행규칙을 통해 동일한 단체 또는 단체의 동일 또는 유사한 사업에 대해 활동 사업비를 지원할 경우 3년 3회 이내로 지원 횟수를 제한한다. 행정자치부 자치법규정보시스템 www.elis.go.kr. 부산시는 행복마을 만들기 사업에서 3년 이상된 마을을 졸업 단계로 분류한다. 부산광역시 도시재생지원센터 www.urcb.or.kr

마을 활동에 전념하기는 힘들다. 또, 도시 지역에서 마을 공동체의 수익 활동은 지역 사회와 갈등을 빚을 수 있을 수 있다. 지역에서 공익적 활동을 하는 마을 공동체가 지역 주민인 영리 사업자와 경쟁하여 수익을 추구하는 것은 가치 상충을 일으킨다.¹⁴⁷⁾ 마을 리더 가운데 상당수는 지역에서 사업체를 운영하여 경영 노하우를 가진 이들이었으나, 마을 기업의 수익성과 공익성을 조율하는 데 어려움을 겪고 있었다. 도시 지역의 마을 공동체는 활동에 필요한 재원을 주민 회비나 정부 지원 사업비로 충당하였다.

“(마을 거점 위치가) 상가 지역이어서, 접근성이 좋아서 (도시락, 반찬 사업을) 했는데, 상가 지역 침투를 못해요. 기존 상가 지역 식당들이 있으니까. 그 사람들도 안돼서 힘든데 우리까지 뛰어 들면 욕 얻어먹으니까. 그래서 시에서 위탁받는 거, 노인복지관이나 아동 센터에 반찬 배달을 해요. 그리고 여기 벤치마킹하러 교육 온 사람들 식사를 주고. 그러니까 안정이 안 되어있지. 우리가 반찬 배달할 데가 정해져 있으면 안정이 되는데 그게 좀 아쉬워요. 매출도 들쭉날쭉하고. (연구자: 구성원들이 다 사업체 운영하신 사장님들이신데 왜 운영이 어려운가요?) 나도 그게 고민이야. 마을기업으로 가면, 전문성을 가지고 해야 해요. 거기에 올인해서. 마을 기업하면 인건비가 어느 정도 나오더라고요. 운영을 자체 독단적으로 해나가야 해요. 그런 게 참 힘들다 싶어요. 수익사업은 도시락 사업인데, 수익을 내서 우리가 봉사활동 하고 그러는 거죠. 여기서 일하시는 분들 배당금도 줘요. 최저임금도 안 돼지, 사실은. 그런데 재미있는 걸로 하는 거예요. 돈 번다는 개념으로 하면 여기 안 오지. 그냥 봉사하고, 오전에 나왔다 오후에 들어가니까. 그렇게 하다보니까 경영이 힘들

147) 앞의 글, 최진식(2015).

조. 식자재를 여기 지역 걸로 쓰거든요. 그러니까 돈이 안남아.”

(도시 지역 마을 공동체 리더 H)

도시 지역에서는 마을 공동체에 참여하지 않는 지역 주민이 마을 활동에 대한 이해가 부족하여 반감을 나타내거나 냉소적인 반응을 보인 사례들이 언급되었다. 물리적 환경 개선 사업에 대해 예산 낭비라고 비난하거나, 조성한 시설을 훼손한 경우가 있었다.¹⁴⁸⁾ 또, 마을 공동체 활동의 혜택을 공공 부문이 제공해야 할 복지나 주민의 권리로 여겨 마을 공동체가 개최한 행사에 참가하는 주민이 소액의 참가비도 부담하기 꺼리는 경우도 있었다.¹⁴⁹⁾ 자신의 시간과 비용을 투입하여 마을 활동을 하는데도 불구하고 보람을 느끼지 못하면 마을 공동체 활동에 대한 효능감은 낮아진다. 처음에는 의욕적이던 주민들도 소진(burnout)되어 마을 활동을 계속해야 할 의지가 약해지기도 한다.¹⁵⁰⁾ 오랜 기간 활동해 온 마을 공동체의 리더들은 마을 활동에 참여하지 않는 주민들의 태도가 변화하는 데에는 수년의 시간이 걸렸다고 설명하였다.

요약하면, 도시 지역의 마을 공동체는 조직의 자율성과 자발성이 높아 창의적인 활동이 가능하다. 그러나 제도적 기반이 약하고 다수의 마을 공동체가 활동하여 정부와 직접 관계를 맺기가 쉽지 않다. 결속력 있는 주민들의 관계망과 재정적으로 자립할 수 있는 체계를 만드는 것이 쉽지 않다. 마을 공동체에 참여하지 않는 주민들이 배타적인 태도를 취할 경우 마을 활동을 지

148) 2015년 8월 12일, 8월 26일, 11월 4일, 11월 5일 마을 리더 심층 면접.

149) 2015년 8월 10일 마을 리더 심층 면접.

150) 2015년 8월 17일, 8월 26일, 10월 28일, 11월 2일 마을 리더 심층 면접.

속할 효능감을 갖기 어렵다.

V. 결론

1. 연구 요약

마을 만들기 정책은 주민이 스스로 생활상의 문제를 해결하고 생활환경을 개선해나가는 마을 공동체를 육성하기 위한 제도적인 노력이다. 2007년부터 3년간 시행된 건설교통부의 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업은 주민이 주도하는 마을 단위의 도시계획을 시도하고 공동체 기능을 회복하기 위하여 추진되었다. 이 연구는 이 같은 정책 목적이 달성되었는지 평가하기 위하여 시범마을 사업이 종료된 이후 시범마을 사업에 참여한 마을 공동체의 지속 현황과 현재 활동을 조사하고, 이를 토대로 지속한 마을 공동체의 특성을 파악하였다.

시범마을 사업에 참여한 마을 공동체 57곳 가운데 기록이 미비하여 누락된 6곳을 제외한 51개 마을 공동체 중 2015년을 기준으로 21곳이 활동을 지속하고 있다. 사업 완료 이후 5년 이상이 지난 시점에서 마을 공동체의 지속률은 41.1%로 나타났다. 마을 공동체의 지속 여부는 시범마을 지정 이전 마을 활동 경험 여부에 따라 차이가 났다. 시범마을 지정 이전에 마을 활동 경험이 없었던 마을 공동체 10곳은 모두 활동을 중단하였다. 활동을 지속한 마을 공동체 21곳은 시범마을 사업 참여 전 평균 4.9년의 마을 활동 경험이 있었다.

영남 지역은 시민단체가, 호남 지역은 주민자치위원회가 지속한 마을 공동체의 대표적인 조직 유형으로 나타났다. 입지별로는 농촌과 주택지에서 마을 공동체의 지속률이 높았다. 시범마을 사업 이후 활동을 계속한 마을 공동체는 상당 기간 마을 활동을 통해 이미 주민 역량이 축적된 상태였거나, 주민 조직의 유지가 제도적으로 지원을

받은 경우였다. 다만 정부 지원 사업이 연속 시행된 지역에서는 마을 활동을 경험한 적은 마을 공동체의 역량 강화에 정부 개입이 기여한 것으로 보인다.

지속한 마을 공동체 18곳의 리더를 대상으로 심층 면접을 실시한 결과, 지속한 마을의 결성 계기는 주민이나 시민단체 주도로 자발적으로 결성한 경우가 11곳이었고, 정부 정책이 계기가 된 마을 공동체는 7곳이었다. 정부 주도의 마을 공동체는 전통적인 주민 조직이 기반이 되었거나 지방정부의 마을 만들기 사업에 참여하는 등 시범마을 사업 이전부터 마을 활동을 지지하는 일관된 제도적 기반이 있었다.

마을 리더들은 시범마을 사업이 정부 주도의 마을 활동이 주민 주도로 전환하는 계기가 되었고 마을 활동에 대한 주민의 인식 변화를 이끌어내었으며, 마을 공동체가 지속적으로 활동할 수 있는 거점을 제공하였다고 평가하였다. 그러나 시범마을 사업으로 주민 참여가 늘어난 공동체는 7곳에 그쳤고, 마을 공동체 10곳은 시범마을 사업이 아니었더라도 현재 수준의 마을 활동이 가능하였을 것이라고 평가하였다. 또 마을 활동을 지속할 수 있는 역량은 주민 결속에서 비롯된다고 응답하였다. 시범마을 사업은 기존 마을 공동체의 활동을 촉진하였으나 그 효과는 제한적인 것으로 보인다.

마을 공동체가 현재 하고 있는 주요 사업은 축제와 문화행사가 가장 많았고, 체험과 교육 프로그램, 환경개선 사업인 것으로 나타났다. 마을 사업은 마을 공동체에 소속되지 않은 주민들도 참여하거나 이용할 수 있는 활동이어서 개방적이고 공공적인 성격을 가진 것으로 나타났다.

사업추진체계는 대부분 주민 주도로 진행되고 있으나 사업비 조달은 외부 지원의 비중이 높은 것으로 나타났다. 주요 사업 가운데 62%

가 정부와 기타 기관의 사업비로 진행되었는데, 특히 환경개선 사업, 마을 계획 수립, 마을기업 활동에 외부 지원금의 비율이 높았다.

사업비 조달 방식은 마을 공동체의 결성 계기에 따라 차이가 났다. 주민 주도의 마을 공동체는 자체 조달하여 진행하는 사업의 수가 많고 외부 지원 사업비의 비율도 높아 주민 스스로 마을 사업을 개발하거나 외부 자원을 동원하는 역량이 더 뛰어난 것으로 나타났다. 지속한 마을 공동체 18곳 가운데 17곳은 정부와 협력 관계를 유지하고 있었으며, 정부와 관계가 단절된 공동체는 활동이 위축되는 양상을 보였다.

활동을 지속한 주민 조직의 유형은 주민자치위원회, 시민단체, 주민 모임(농촌/도시)으로 나타났다. 조직 유형에 따라 마을 공동체가 활동을 지속하는 양상과 이를 뒷받침하는 제도적 기반에 차이가 있었다. 주민자치위원회는 조직에 안정성을 부여하는 제도적 지원과 지역에 대한 지식, 자원 동원 능력이 높다. 반면, 조직 운영의 자율성과 주민 참여의 자발성이 낮다. 시민단체는 제도적 지원과 전문 지식, 지역 사회의 관계적 자원이 풍부하고 자원동원 능력도 높았다. 농촌의 주민 모임은 전통 조직, 협동 문화 등 제도적 지원과 관계적 자원을 가지고 있지만, 인적 자원이 취약하다. 수익 사업을 통해 마을 활동을 지속할 수 있는 체계를 갖출 수 있다. 도시 지역의 주민 조직은 자발성과 자율성이 높은 주민으로 구성되어 있지만, 제도적 기반과 자원 동원 능력이 낮아 활동을 지속할 수 있는 체계를 구축하는 데 어려움이 있다.

2. 연구의 시사점과 한계

살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업은 최초의 전국 단위 마을 만들기 정책이었다. 이 때문에 시범마을 사업 이후 지속한 마을 공동체의 활동은 국내에서 가장 오랜 기간 활동한 주민 조직의 모습을 보여준다고 할 수 있다. 연구를 통해 시범마을 사업 종료 이후에도 주민은 스스로 마을 만들기를 지속하려는 자치의식과 역량을 가지고 있고, 정부 개입을 통해 이러한 활동을 촉진할 수 있다는 사실을 확인할 수 있었다. 그러나 자립하여 활동하는 마을 공동체는 매우 소수에 불과하였다. 상당수 사례가 정부의 중복 지원을 받았고 5년 이상의 시간이 지났음에도 이러한 결과는 주민이 스스로 마을 활동을 지속하는 체계를 구축하는 일의 지난함을 일깨운다. 마을 만들기는 일정 수준에서 목표가 달성되는 것이 아니라 변화하는 상황에 대응하는 끝이 없는 과정이라는 데 그 어려움이 있다. 마을 만들기 정책은 이러한 특성을 반영하여 장기적 관점에서 설계되어야 한다. 이 연구의 분석을 바탕으로 마을 만들기 지원 정책에 대한 시사점을 다음과 같이 제시하였다.

첫째, 정부 주도의 마을 만들기 사업은 마을 활동 경험이 있고 주민 간 관계가 구축된 곳에 보충적으로 지원하는 것이 효과적이다. 시범마을 사업을 통해 주민 결속이 강화되거나 주민 참여가 증가하는 효과는 제한적인 것으로 나타나고, 마을 만들기 경험이 없었던 마을 공동체는 시범마을 사업 이후 마을 만들기를 지속하지 못한 것으로 확인된다. 반면 지속한 마을 공동체의 시범마을 사업 참여 전 마을 활동 기간은 평균 4.9년에 이르며, 현재까지 마을 만들기 경험은 평균 10년이 넘는다. 이는 지역 사회에 뿌리를 내리고 지속적으로 활동할 수 있는 마을 공동체의 체계가 단기간의 정부 지원 사업으로 형성되기 쉽지 않으며, 마을 공동체의 지속성이 시범마을 사업 이전에 마을

공동체가 이미 축적한 역량을 기반으로 한다는 점을 보여준다. 주민 간 결속이 이루어지지 못한 곳에서 시행된 지원 사업은 일회성 사업에 그치거나, 사업비 집행 과정에서 갈등을 유발하여 공동체의 존속을 위협할 수 있다.

이러한 결과는 정부의 지원이 주민의 자발적인 참여를 이끌어낼 수 있을 것으로 기대하여 결성 초기 주민 조직에 지원하는, 이른바 마중물 성격의 지원 사업이 적절한지 의문을 제기한다. 마을 활동을 가능하게 하는 주민 간 신뢰는 주민이 스스로 사업을 계획하는 것뿐만 아니라, 자원 조달, 투명한 운영, 위기관리 과정에서 형성된다. 시행착오를 함께 극복하며 구축한 신뢰와 경험은 주민에게 단단한 유대감과 성취감을 제공하며, 이는 변화하는 여건 속에서도 마을 활동을 지속할 수 있는 토대가 된다. 또한 자발적이고 창의적인 방법으로 마을 만들기를 경험한 마을 공동체는 이후 사업의 성격에 따라 정부의 지원을 활용하더라도 자율적이고 스스로 재원을 조달하여 진행한 마을 활동을 더 가치 있게 여긴다. 반면 정부 지원으로 마을 활동을 하는 경우에는 이후 활동에서도 스스로 재원을 발굴하고 조달하는 데 어려움을 겪으며 정부에 대한 의존 성향이 강화될 수 있다. 따라서 주민 스스로 생활환경을 개선하는 활동을 계속하는 체계를 구축하려는 정책 목적을 달성하기 위해서는 마을 활동을 통해 주민 간 신뢰를 구축한 주민 조직을 지원하는 것이 바람직하다.

둘째, 정부는 마을 만들기 지원 사업과 관련 제도가 정합성을 갖도록 정비할 필요가 있다. 마을 공동체에 영향을 미치는 제도는 마을 만들기 지원 사업뿐만이 아니다. 마을 만들기 지원 정책은 마을 공동체와 관련된 기존 제도와 일관성을 가질 때 시너지 효과를 낼 수 있다. 다른 지역과 달리 광주, 전남 지역의 주민자치위원회가 실질적인

마을 공동체로 활동을 할 수 있었던 것은 중앙정부와 지방정부의 정책이 시너지를 낸 결과다. 지방자치법에 따라 주민자치위원회가 상설 주민 조직으로 구성된 것과 동시에 지방자치단체가 주민자치위원회의 자치 역량을 높이기 위한 방안으로 마을 만들기 정책을 시행하고, 시범마을 사업 참여를 통해 마을 만들기 활동을 심화시켰다. 이는 유명무실하게 운영되는 주민자치위원회와 조직의 안정성이 부족한 마을 공동체가 각각 존재하는 다른 지역에 비해, 주민의 역량을 효과적으로 결집하여 지속적으로 활동할 수 있는 제도적 기반으로 작용하였다. 담장 허물기 비용을 지원하는 조례를 제정하거나 마을 기업에 저렴한 임대 공간을 제공하는 젠트리피케이션 대책 등도 마을 공동체의 활동을 뒷받침하는 제도적 지원으로 볼 수 있다.

반면 도시 정책의 방향이 마을 만들기와 상충하는 경우에는 상당한 예산을 투입하여 육성한 마을 공동체의 활동이 위축된다.¹⁵¹⁾ 전북 전주 한옥마을은 3년간 시범마을 사업을 통해 주민 주도의 마을 공동체가 지역 활성화를 이끌었지만, 전주시의 정책 기조가 상업 활동을 제한하는 국제슬로시티로 변화하면서 공동체의 활동이 위축되었다. 경기도 과천시도 전통 줄타기의 본향으로 지역 정체성을 강화하기 위하여 줄타기 보존회를 유치하고 시범마을 사업으로 마을 공동체 활동을 시도하였다. 그러나 과천시가 마을 공동체 공간으로 줄타기 전수관을 신설하기로 한 지역의 도시 계획을 변경하면서 공동체 활동은 어려움을 겪고 있다. 전남 순천시는 신도시를 조성하여 구도심이 공동화되는 원인을 제공한 동시에, 마을 만들기 활동으로 구도심을 활

151) 시범마을 사업 당시 중앙 정부는 각 지역의 도시기본계획에 살고 싶은 도시 만들기 내용을 포함하도록 하여 시범사업의 제도적인 정착을 유도하고 지방자치단체의 장기 발전방향과 부합하게 추진할 것을 지향하였다. 앞의 글, 건설교통부(2006), p.18. 그러나 실제 지방자치단체의 도시기본계획에 반영되었는지 여부는 이후 파악된 바 없다.

성화하려는 대책을 추진하고 있어 마을 공동체가 활동에 한계를 느끼고 있었다.

따라서 마을 공동체를 정책적으로 육성하기 위해서는 개별 마을 만들기 사업의 도입과 시행뿐만 아니라 마을 공동체에 영향을 미칠 수 있는 여러 제도를 마을 만들기를 지지하는 방향으로 조정할 필요가 있다. 정부 주도로 결성되어 활동을 지속한 마을 공동체는 수년간 마을 만들기를 장려하는 일관된 정책적 지원을 받은 경우였다. 반대로 주민의 정주성과 공동체 활동을 고려하지 않는 도시 정책은 마을 만들기 사업의 효과를 제약하고 그간의 성과를 훼손할 수 있다. 마을 공동체와 관련된 제도를 종합적으로 고려하지 않는다면 마을 만들기 사업은 밑 빠진 독에 물 붓기에 그칠 우려가 있다.

셋째, 정부는 마을 공동체와 거버넌스를 형성하여야 한다. 활동을 계속한 마을 공동체들이 대부분 정부와 협력 관계를 형성하고 있는 사실은 정부와의 관계가 마을 공동체의 지속에 중요한 요소임을 보여준다. 마을 공동체는 정부와 지역 사회의 현안을 조정할 수 있는 권한을 가짐으로써 지역 사회에서 협력을 이끌어내고 영향력을 유지할 수 있다. 또한 행정에 대한 이해와 신뢰를 바탕으로 새롭게 등장하는 지역 문제에 대해 토의하고 공동의 해결책을 모색할 수 있다. 공공 공간을 물리적으로 개선하는 활동에는 실무 차원에서 정부의 협조를 필요로 한다. 다른 한편으로 마을 공동체가 폐쇄적이고 배타적으로 활동하여 공익성을 잃게 되는 경우에는 오히려 자원 배분을 왜곡할 수도 있다.¹⁵²⁾ 정부는 거버넌스를 운영함으로써 주민 모임의 활동이 공공성을 유지하도록 유도할 수 있고, 지역 특성에 맞는 정책을 개발할 수 있다.

152) 앞의 글, Woolcock, M.(1998).

특히 최근 주민 조직의 수가 증가하면서 정부가 공정하고 적절한 거버넌스를 형성하는 것은 더욱 중요해졌다. 더 많은 주민들이 공공 정책에 참여하는 것은 바람직한 일이지만, 공정한 기회가 제공되지 않으면 지역 사회 내에서 대립과 갈등이 심화될 우려가 있다. 정부는 이해당사자들이 동등하게 참여하여 일상적으로 협의와 소통을 할 수 있고 이를 통해 이해를 조정하고 합의를 형성할 수 있는 장을 마련하여야 한다.¹⁵³⁾ 정부가 일부 주민 조직을 내세워 주민 참여를 가장하거나 중간지원조직을 핑계로 마을 공동체와의 직접 소통을 피하는 것은 협력적 계획의 본질적 가치와는 거리가 멀다.

이 연구는 정부의 마을 만들기 지원 정책의 하나인 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업을 분석하였으므로, 이러한 연구 결과를 정부 마을 만들기 사업의 일반적인 특성으로 볼 수는 없다. 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업은 전국 단위로 시행된 최초의 마을 만들기 지원정책이어서, 실행과정과 절차에 한계가 있었다.¹⁵⁴⁾ 중앙 정부는 시범사업 대상지의 선정과 예산 집행을 담당하고 실행은 지방자치 단체에 일임하면서 정책 목표대로 추진되고 있는지 모니터링이 충분히 이루어지지 못하였다. 이 때문에 일부 마을에서는 주민이 마을 만들기에 대해 사전에 학습하지 못한 채 형식적 참여에 그쳤고 상당한 사업이 행정 주도로 진행되었다. 또한 대부분 마을에서 1년 간, 한차례 사업이 진행되어 이 같은 한계를 보완할 기회를 갖지 못하였다.¹⁵⁵⁾ 이러한 한계는 마을 만들기 지원 사업의 경험이 누적되고 지

153) 앞의 글, Healey, P.(1998).

154) 2009년 시범사업을 시행중인 담당 공무원, 주민, 마을닥터 224명을 대상으로 실시한 설문조사에서 향후 개선이 필요한 사항은 예산규모의 확대(22%), 예산 지원기간의 확대(14%), 민간조직의 참여(11%)의 순서로 나타났다. 한국토지주택공사(2009), 「09년 살고 싶은 도시만들기 시범사업 선정과 Help Desk 운영을 통한 시범사업(07~09) 관리방안 연구」 2편, p.112.

155) 이러한 문제점을 보완하기 위하여 시범사업 도중인 2008년 10월 한국토지주택공사에

원 주체가 중앙정부에서 지방정부로, 중간 지원조직으로 확장되면서 점차 개선되고 있다. 이후 시행된 다양한 마을 만들기 지원 정책의 특성과 결과를 비교하여 효과적인 정부의 지원 정책을 모색해야 할 것이다.

또한 살고 싶은 도시 만들기 시범마을의 결과를 국내 마을 공동체 활동의 일반적 특성으로 보기 힘들다. 정부의 마을 만들기 지원 사업은 정부 시범사업이라는 점에서 태생적으로 참여형 계획의 가능성에 제약이 있으며, 이는 자발적인 마을 공동체의 활동과 별개의 영역일 수 있다.¹⁵⁶⁾

이 연구는 시범마을 사업에 참여한 마을 공동체의 활동 여부를 조사하기 위하여 활동을 지속한 공동체를 파악하는 방법으로 진행되었다. 마을 만들기를 중단한 이유와 그 과정을 밝히기 위해서는 활동을 중단한 마을 공동체에 대해서도 폭넓은 조사가 진행되는 것이 바람직하지만, 조사 대상 사업이 종료된 지 상당한 시일이 지나 보충적으로 조사하는데 그쳤다. 또한 마을 리더에 대한 심층 면접으로 진행되어, 마을 리더의 주관적 인식과 평가가 연구에 반영되었다. 각 마을 공동체 활동에 대한 종합적인 평가는 객관적인 자료를 토대로 개별 사례에 대한 심층적인 분석이 보완되어야 한다.

헬프데스크가 설치되어 2009년 12월까지 운영되었다. 헬프데스크는 진행중인 시범사업을 모니터링하고 자문을 제공하였다. 또 시범사업의 지속적인 발전을 위하여 사후 관리 체계를 구축하는 것을 목표로 하였다. 앞의 책, 한국토지주택공사(2009). 그러나 연구 과정에서 만난 마을 리더들은 시범마을 사업이 완료된 뒤 사후 모니터링과 지원을 경험하지 못하였다고 말하여 인식에 차이가 있었다.

156) 앞의 글, 박소현(2012).

■ 참고문헌

- 고창권(2005), 「반송사람들」, 부산: 산지니.
- 곽현근·유현숙(2005), “지역사회 주민조직 참여의 영향요인과 집합적 효능감”, 「한국사회와 행정연구」, 16(1): 347-376.
- 곽현근(2008), “지역사회 주민조직 참여의 영향요인 및 집합적 효능감에 미치는 영향에 관한 연구”, 「한국행정연구」, 17(2): 115-146.
- _____(2013), “지역사회 사회적 자본의 주거관련 영향요인에 관한 연구”, 「한국공공관리학보」, 27(1): 237-267.
- 국토연구원(2007), 「시민이 참여하는 살고 싶은 도시만들기」, 국토연구원.
- 김동근(2011), “주거환경 개선을 위한 지역주민의 참여의식 분석”, 「국토계획」, 46(3): 5-17.
- 김영·이필용·김남룡·정규식(2008), “마을 만들기 거버넌스 특징과 평가에 관한 연구-순천시 사례를 중심으로”, 「도시행정학보」, 21(3): 87-108.
- 김영미(2001), “일제시기 서울지역 정·동회제와 주민생활”, 「서울학연구」, 16: 177-208.
- _____(2007), “일제시기 도시문제와 지역주민운동”, 「서울학연구」, 28: 35-66.
- 김은희·이영범(2013), 「도시의 마을 만들기 동향과 쟁점」, 경기: 국토연구원.
- 김일석·곽현근(2007), “동네주민조직 유형별 사회적 자본 분포에 관한 탐색적 연구”, 「한국지역개발학회지」, 19(4): 151-178.
- 김찬동(2014a), 「통반장과 주민자치위원회 제도의 혁신방안」, 서울연구원.
- _____(2014b), “주민자치회 제도의 향후 방향”, 「지방행정연구」, 28(3): 61-85.
- 김찬호(2000), “도시계획의 패러다임 전환과 의사소통이론”, 연세대학교 사회발전연구소, 「사회발전연구」, 6: 167-196.
- 도시연대(2000), 「마을 만들기 2000」, 서울: 도시연대.
- 류승한(2008), “살고 싶은 도시 만들기 사례와 시사점”, 「국토」 2008.7.: 36-45.

- 맨발동무도서관(2013), 「대천마을, 사진을 꺼내들다」, 부산: 해피북미디어.
- 문화동주민자치위원회·시화문화마을추진위원회(2009), 「문화동 시화문화마을」.
- 박세훈·천현숙·전성제(2009), “마을만들기 참여 거버넌스의 비교분석: 제도주의적 접근”, 「국토계획」, 44(3): 207-220.
- 박소현(2012), “Happy Korea, 행복한 마을?”, 한국 마을만들기 연구회, 「우리, 마을만들기」, 파주: 나무도시.
- 박재길 외(2006), 「살고 싶은 도시 만들기와 도시계획의 역할에 관한 연구」, 경기: 국토연구원.
- 박준식·성경룡·정동일(2012), “지역발전의 새로운 패러다임: 사회적 창조성의 관점에서”, 「지역 창조의 사회학」, 서울: 소화.
- 박진아·김병석(2014), “근린환경 만족도 및 지역사회 애착도가 마을 만들기 활동 참여에 미치는 영향 연구-한남1 재정비촉진지구를 중심으로”, 「도시설계」, 15(2): 215-226.
- 서울시 마을공동체 종합지원센터(2015), 「마을, 3년의 변화 그리고」, 서울: 서울시 마을공동체종합지원센터.
- 성균관대학교 산학협력단·이락(2013), 「살고 싶은 마을 만들기: 시범사업의 성과와 과제」, 경기: 국토연구원
- 송재복(2010), “시차 (time lag) 에 따른 지방거버넌스의 변화-전주한옥마을조성 사례를 중심으로”, 「한국자치행정학보」, 24(2): 68-92.
- 송태갑·곽행구·김준·김선희(2010), “전남지역 슬로시티 실태와 발전방안”, 「리전인포」 227, 전남발전연구원.
- 신중진·송승현(2010), “지속가능한 마을만들기를 위한 추진주체의 관계구도 특성 연구”, 대한건축학회 논문집 「계획계」, 46(1): 295-306.
- 신중진·김일영·배기택(2013), “지역공동체 역량강화를 위한 마을 만들기 추진방안 연구”, 「국토계획」, 48(6): 43-56.
- 심익섭(2012), “주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구”, 「지방행정연구」 26(4): 57-84.
- 심재봉(2006), 주민참여형 마을 만들기 활성화 방안에 관한 연구-광주광역시 북구청

- 을 중심으로, 전남대 행정대학원 석사 논문.
- 안현찬(2014), 근린공간 거버넌스에 대한 제도주의적 분석-선유골 휴먼타운 및 용마 마을 디자인빌리지를 사례로, 서울대 도시설계학 협동과정 박사 논문.
- 양덕순·강영순(2008), “지역공동체의식이 주민참여에 미치는 영향 분석”, 「한국 지방자치학회보」, 20(1): 71-89.
- 오다해·김철영(2014), “마을만들기 사업에 있어서 참여주체의 특성에 관한 연구: 주민참여기법을 중심으로”, 「도시설계」, 15(5): 5-16.
- 유창복(2009), 도시 속 마을공동체운동의 형성과 전개에 대한 사례연구, 성공회대학교 석사 논문.
- _____(2013), “서울시 마을 공동체 지원 사업의 배경과 과제”, 「환경철학」, 15: 173-226.
- 위성남, 구교선, 문치웅, 신승철, 김민수, 이규원, 허선희(2012), 「마을하기, 성미산 마을의 역사와 생각」, 국토연구원.
- 이석현·채진해(2013), “참여주체에 따른 마을만들기 성과에 관한 연구-시흥시 희망마을 만들기 사업을 대상으로”, 대한건축학회논문집 「계획계」, 29(9): 187-194.
- 이선희(2011), “전통문화구역 정책변화가 주민사회에 미친 영향-전주시 '한옥마을'을 사례로”, 「지역사회연구」, 19(1): 109-135.
- 이윤석(2012), “성북구 장수마을의 마을 학교와 동네목수”, 한국 마을만들기 연구회, 「우리, 마을 만들기」, 파주: 나무도시.
- 이재준·이상문(2003), “지속가능한 농촌발전을 위한 주민참여 요인분석에 관한 연구”, 「국토계획」, 38(3): 39-55.
- 이지혜·이명훈·전병혜 (2009), “마을 만들기 사업에 있어서 주민참여도에 관한 영향구조 분석”, 「국토계획」, 44(1): 73-85.
- 임동근·김종배(2015), 「메트로폴리스 서울의 탄생」, 서울: 반비.
- 전상인(2007), “계획이론의 탈근대적 전환에 대한 비판적 성찰”, 「국토계획」 42(6): 7-24.
- 전원식·김남두·황희연(2008), “주민참여 마을만들기 사업의 사업주제 및 추진주

- 체 분석”, 「도시설계」, 9(4): 131-148.
- 정동일·허목화(2012), “낙후지역에서의 사회적 자본 형성 전략”, 「지역 창조의 사회학」, 서울: 소화.
- 정석(1999), 「마을단위 도시계획 실현 기본방향(I)-주민참여형 마을 만들기 사례연구」, 서울연구원.
- 정예슬·김현(2012), “중앙-지방정부 민간단체 지원제도에 대한 논의: 관변단체 지원을 중심으로”, 「지방행정연구」, 26(2): 217-250.
- 정하용(2007), “지방자치시대의 지역사회개발과 주민참여 활성화 방안”, 「한국지역개발학회지」, 19(3): 1-29.
- 좋은마을만들기 관양협의회(2011), 「관양2동 이야기」.
- 진미윤·이유미·조인숙(2007), “살고 싶은 도시 만들기를 위한 지역사회의 역할”, 「한국주거학회 논문집」, 18(1):103-112.
- 진명양숙·문보람(2014), “주거지에서 관광지로-전주한옥마을 관광지화의 명암” 「지방사와 지방문화」, 17(1): 177-208.
- 최진식(2015), “중앙정부 지원 마을공동체 사업의 핵심 성공 요인”, ‘공동체 발전 국민포럼’ 세미나 발표자료, 한국정책학회, 2015년 9월 15일, 정부서울청사.
- 태운재·박소현(2010), “마을만들기 조례에 나타난 마을 만들기의 특성”, 대한건축학회 논문집 「계획계」, 26(7): 175-182.
- 하현상(2015), “중앙정부 지원 마을공동체 사업의 현재와 나아갈 길”, ‘공동체 발전 국민포럼’ 세미나 발표자료, 한국정책학회, 2015년 9월 15일, 정부서울청사.
- 마쓰오 다다스(松尾匡)(2006), “나가하마·유후인의 마치즈쿠리 전환”, 마쓰오 다다스 외 엮음, 「시민이 참가하는 마치즈쿠리 (전략편)」, 파주: 한울.
- 사토 요시노부(左藤快信)(2006), “시민이 참가하는 마치즈쿠리 - 참가, 참획, 주도”, 마쓰오 다다스 외 엮음, 「시민이 참가하는 마치즈쿠리 (전략편)」, 파주: 한울.
- 마쓰오 다다스(松尾匡)(2006), “어소시에이션적 발전과 탈어소시에이션적 변질”, 마쓰오 다다스 외 엮음, 「시민이 참가하는 마치즈쿠리 (전략편)」, 파주: 한울.

- 앤서니 기든스(2003), 「현대 사회학」, 을유문화사.
- 제임스 콜만(1988), “인적자본 형성에 있어서의 사회자본”, 유석춘 외 (편), 「사회 자본」, 서울: 그린.
- Arnstein, S. R.(1969), A ladder of citizen participation, *Journal of the American Institute of planners*, 35(4): 216-224.
- Batten, T. R., Batten, M.(1967), The Non-Directive Approach in Group and Community Work. Craig, G., Mayo, M., Popple, K., Shaw, M., Taylor, M.(Eds.), *The Community Development reader: history, themes and issues*, Policy Press.
- Bourdieu, P.(1986), The forms of capital, Richardson (Ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*, Greenwood, New York.
- Chavis, D. M., Wandersman, A.(1990), Sense of community in the urban environment: A catalyst for participation and community development, *American journal of community psychology*, 18(1): 55-81.
- Conway. B., Hachen, D, jr.(2005), Attachments, grievances, resources and efficacy: the determinants of tenant association participation among public housing tenants, *Journal of Urban Affairs*, 27(1): 25-52.
- Evans. P.(1996), Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the evidence on Synergy, *World Development*, 24(6): 1119-1132.
- Healey, P.(1998), Building institutional capacity through collaborative approaches to urban planning, *Environment and Planning a*, 30(9): 1531-1546.
- _____ (2006), *Collaborative planning: Shaping places in fragmented societies*. 2nd edition, palgrave macmillan.
- Hyman, J.B.(2002), Exploring Social Capital and Civic Engagement to Create a Framework for Community Building, DeFilippis, Saegert (Eds.), *The Community Development Reader*, 1st edition, Routledge, New York.
- Kingston, S., Mitcheh, R., Florin, P., Stevenson, J.(1999), Sense of community in neighborhoods as a multi-level construct, *Journal Of Community Psychology*,

27(6): 681-694.

Knoke, D.(1981), Commitment and Detachment in Voluntary Associations, *American Sociological Review*, 46(2): 141-158.

Lall, S. V., Deichmann, U., Lundberg, M. K., Chaudhury, N.(2004), Tenure, diversity and commitment: Community participation for urban service provision, *Journal of Development Studies*, 40(3): 1-26.

Manzo, L. C., Perkins, D. D.(2006). Finding common ground: The importance of place attachment to community participation and planning. *Journal of planning literature*, 20(4): 335-350.

Mesch, G. S., Schwirian, K. P.(1996), The effectiveness of neighborhood collective action, *Social problems-New York*, 43: 467-483.

Prestby, J. E., Wandersman, A.(1985), An Empirical Exploration of a Framework of Organizational Viability: Maintaining Block Organizations, *The Journal of Applied Behavioral Science*, 21(3): 287-305.

Prestby, J. E., Wandersman, A., Florin, P., Rich, R., Chavis, D.(1990). Benefits, costs, incentive management and participation in voluntary organizations: A means to understanding and promoting empowerment. *American Journal of Community Psychology*, 18(1): 117-149.

Putnam, R.(1993), The Prosperous Community: Social Capital and Public Life, *The American Prospect*, 13(Spring): 35-42

_____ (2000), *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, 정승현 역, 「나홀로 볼링」, 페이퍼 로드.

Sennett, R.(1970), *The Uses of Disorder*, 유강은 역 「무질서의 효용」, 서울 : 다시 봄.

Scott, J. C.(1998), *Seeing Like a State*, 전상인 역, 「국가처럼 보기」, 에코 리브르.

Wandersman, A., Florin, P.(2000), Citizen Participation and Community Organization, Rappaport, Seidman(Eds.), *Handbook of Community Psychology*, Plenum: New York.

Woolcock, M.(1998), Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework, *Theory and society*, 27(2): 151-208.

건설교통부(2006), “살기좋은 지역만들기 ‘07년도 공모사업 추진 공동지침”, 「살고 싶은 도시 만들기 추진계획」.

건설교통부·대한국토도시계획학회(2006), 「살고 싶은 도시 만들기 선도사업 정책기반 및 도시대상 평가체계 구축」, 건설교통부.

건설교통부(2008), 「2009 시범사업 설명회 자료집」.

국토해양부, 한국토지주택공사(2010), 살고 싶은 도시 만들기 시범사업 백서.

한국토지주택공사(2009), 「09년 살고싶은 도시만들기 시범사업 선정과 Help Desk 운영을 통한 시범사업(07~09) 관리방안 연구」 1, 2편.

서울시 보도자료, 젠트리피케이션 종합대책, 2015년 11월 23일자.

행정자치부 보도자료, ‘정부 지원 마을공동체 사업 진단’ 결과, 2015년 9월 15일자.

경향신문, “주민이 만든 마을에서 주민이 떠난다...마을 만들기의 적(敵) 젠트리피케이션”, 2015년 4월 25일자.

연합뉴스, “서울 성미산 주민 “서울시, 마을기업 보호책 마련해야””, 2015년 9월 10일.

프레시안, 위성남, “싸이와 테이크아웃드로잉 논란, 성미산도?”, 2015년 9월 11일.

광주광역시 북구청 www.bukgu.gwangju.kr

법제처 www.moleg.go.kr

행정자치부 자치법규정보시스템 www.elis.go.kr

■ 부록

살고 싶은 도시 만들기 시범마을 활동 현황 설문조사

안녕하십니까. 이 조사는 마을 만들기 지원 사업의 지속성을 살펴보기 위한 것으로, 건설교통부의 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업 참여 이후 마을 활동에 관해 여쭙어 보고자 합니다. 귀하의 응답은 학술 연구의 귀중한 자료로 활용되며 연구 이외의 목적으로 절대 이용하지 않겠습니다. 연구와 관련하여 궁금하신 점은 아래 연락처로 문의하시기 바랍니다. 설문에 응해주셔서 감사합니다.

I. 일반사항

조사 일시	
마을 공동체명	
면접대상자	
지역	
사업 기간	
시범마을 사업 내용	

II. 마을 특성에 관한 질문입니다

1. 주민 모임이 조직된 것은 언제입니까?

_____년

2-1. 주민 모임을 시작한 계기는 무엇입니까?

- ① 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업 참여를 위해 결성
- ② 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업 참여 이전에 결성 (☞2-2번으로)

2-2. 주민 모임을 시작한 계기와 목적은 무엇입니까?

- ① 정부 정책으로 결성
- ② 정부의 다른 마을 만들기 공모 사업 참여를 위해 결성
- ③ 주민이 자발적으로 결성 (구체적으로 : _____)

3. 주민 모임은 처음 누구의 제안으로 결성되었습니까?

- ① 주민
- ② 시민단체
- ③ 행정
- ④ 기타

4. 현재 주민 모임이 조직되기 전, 마을 활동을 하는 다른 주민 모임이 있었습니까?

- ① 아니오
- ② 네 (구체적으로 : _____)

III. 시범사업에 관한 질문입니다

1. 마을에서는 200_년도에 살고 싶은 도시 만들기 시범마을로 선정되어 사업을 진행하였습니다. 당시 지원받은 사업 가운데 현재 지속하고 있는 사업이 있습니까?

- ① 아니오 (☞2-1번으로)
- ② 네 (☞2-2번으로)

2-1. 사업을 중단한 경우, 중단한 이유는 무엇입니까?

- ① 사업이 완료되거나 필요성이 사라져서
- ② 사업비 조달의 어려움
- ③ 사업 운영의 어려움
- ④ 기타 (구체적으로 :)

2-2. 현재 시범 사업을 계속하고 있는 경우, 어떤 사업을 무슨 이유로 계속하고 있습니까? (주관식)

2-3. 현재 시범 사업을 계속하고 있는 경우, 사업 진행 주체가 누구입니까?

시범사업 기간과 바뀌었다면, 어떻게 변화하였습니까? (주관식)

2-4. 현재 시범 사업을 계속하고 있는 경우, 사업비를 어떻게 조달하였습니까?

- ① 소요 비용이 없음
- ② 자체 조달 (구체적으로 :)
- ③ 정부의 다른 공모사업 지원
- ④ 정부 외 다른 기관의 지원
- ⑤ 기타 (구체적으로 :)

3. 살고 싶은 도시 만들기 시범마을 사업 이후, 마을 활동에 대한 주민의 관심이 어떻게 변화하였습니까?

- ① 관심이 낮아졌다
- ② 사업 전후 변화가 없다
- ③ 관심이 높아졌다
- ④ 기타 (구체적으로 :)

4. 시범마을 사업 이후, 마을 활동에 참여하는 주민의 수가 어떻게 변화하였습니까?

- ① 참여자가 줄었다
- ② 사업 전후 변화가 없다
- ③ 참여자가 늘었다
- ④ 기타 (구체적으로 :)

5. 시범마을 사업 이후, 주민 간 관계(교류)가 어떻게 변화하였습니까? (주관식)

6. 시범마을 사업 이후, 주민 모임 대표 및 임원을 경험한 주민의 수가 어떻게 변화하였습니까?

① 별로 변화하지 않았다.

② 증가하였다

7. 시범마을 사업 경험을 통해, 주민들이 공유하는 마을의 가치나 또는 공통의 이해관계, 정체성 등이 형성되거나 강화되었다고 생각하십니까?

① 공유하는 마을의 가치가 형성되지 않았다

② 공유하는 마을의 가치가 있으나, 사업 전후 변화가 없다

③ 공유하는 마을의 가치나 공통의 이해관계, 정체성이 강화되었다

④ 기타 (구체적으로 :)

8. 시범마을 사업이 이후 마을 활동을 위한 새로운 정보와 지식을 습득하는데 도움이 되었습니까?

① 아니오

② 네 (구체적으로 :)

9. 시범마을 사업이 이후 다른 주민 모임, 단체, 기관, 정부 등과 함께 마을 활동을 하는 데 도움이 되었습니까?

① 아니오

② 네 (구체적으로 :)

10. 시범마을 사업이 이후 마을 활동을 위한 재원을 조달하는데 도움이 되었습니까?

① 아니오

② 네 (구체적으로 :)

11. 시범마을 사업에 선정되지 않았다면, 현재의 마을 활동이 불가능했을 것이라고 생각하십니까?

① 아니오

② 예

Ⅳ. 현재 마을 활동에 관한 질문입니다

1. 주민 모임에 참여하는 주민은 몇 명입니까? (주관식)
2. 새로운 주민이 주민 모임에 참여하기 위한 가입방식은 어떠합니까? (주관식)
3. 마을 활동에 참여하기 위한 주민의 역할이 정해져 있습니까? (중복 응답)
 - ① 없음
 - ② 활동 참여
 - ③ 회비 납부
 - ④ 기타 (구체적으로 :)
4. 사업 추진을 위한 의사결정은 어떻게 이루어집니까?
 - ① 운영진 회의
 - ② 주민 총회
 - ③ 기타 (구체적으로 :)
5. 마을 활동을 위해 운영하는 공간의 소유 형태는 무엇입니까?
 - ① 마을 소유
 - ② 주민 무상 임대
 - ③ 행정기관 무상 임대
 - ④ 전세
 - ⑤ 월세
 - ⑥ 기타 (구체적으로 :)
6. 지난 1년간 마을 활동으로 진행한 사업은 무엇입니까? 대표 사업 3개를 소개 해주십시오. (주관식)
 - ①
 - ②
 - ③

7. 위 사업에서 주민 모임의 역할은 무엇입니까? 해당되는 역할에 모두 체크하여 주십시오.

	사업 1	사업 2	사업 3
① 문제 인식			
② 사업 제안			
③ 계획 수립 및 프로그램 개발			
④ 사업 집행 및 프로그램 운영			

8. 위 사업을 위한 사업비는 어떻게 조달하였습니까?

	사업 1	사업 2	사업 3
① 자체 조달 (기금 조성, 주민 각출, 사업 이윤 등)			
② 정부 지원			
③ 정부 외 기관 지원			
④ 여러 방법을 혼 (각각의 비율)			

9-1. 마을 활동과 관련해 현재 주민 모임은 정부로부터 어떤 지원을 받고 있습니까? (중복 응답)

- ① 아무 관계 없음
- ② 사업 공모 안내, 주민교육, 사업 컨설팅 등 간접 지원 (☞9-2번으로)
- ③ 사업비, 공간 지원 등 직접 지원 (☞9-3번으로)
- ④ 기타 (구체적으로 :)

9-2. 간접 지원을 받은 경우, 지원받은 사업은 무엇입니까?

-사업명

-기간

-내용

9-3. 직접 지원을 받은 경우, 지원받은 사업은 무엇입니까?

-사업명

-기간

-내용

10. 마을 활동과 관련하여 현재 주민 모임은 정부와 (지원 사업을 제외한) 어떤 거버넌스를 맺고 있습니까? (주관식)

11-1. 주민 주도로 마을 활동을 지속하기 위해 중요한 요소는 무엇이라고 생각하십니까? (주관식)

11-2. 이를 위해, 주민 모임에서 어떤 노력을 기울이고 있습니까? (주관식)

* 설문에 응해주셔서 대단히 감사합니다 *

Abstract

Continuity of Government-led Community Building

Koo, Kyoung Ha

Department of Environmental Planning
Graduate School of Environmental Studies
Seoul National University

Community building can play an essential role in improving the quality of places. Making Livable City project, conducted from 2007 to 2009, was the first institutional approach adopted by government to rebuild urban communities. In recent years, such community building projects have been spreading across Korea. However, the vulnerability and viability of the community organizations involved in these projects have not been sufficiently examined. This paper attempts to analyze the continuity of community building that have been implemented by the government and identify which community organizations remained active in the long term. Cases of organizations that participated in the Making Livable City project including 57 community organizations were evaluated for the study.

The results indicate that 41% of the community organizations still exist and have remained active since their participation in the government pilot project. Of the 51 community organizations studied, 21 were found to be active five years after their involvement in the project. The community building experiences that these organizations had before participating in the government pilot project were found to be the key factor in their continuity. The community organizations currently active had an average of 4.9 years of experiences with community building activities at the time they joined the project. On the other hand, 10 of the organizations that initiated their first community building activities with the pilot project have ceased their operations. Also, local government policies contributed to the differences in continuity among organizations and influenced dominant types of organizations in each region.

Moreover, how organizations initiate their community building activities has an effect on the way which they operate. Unlike government-led groups, voluntary groups tend to be capable of financing themselves, and mobilizing resources independently. And most community organizations that are still active today have collaborated with governments, otherwise community building activities tend to shrink.

This study shows that short-term government pilot project has a limited effect on the establishment of a sustainable system of community organizations. Also, it was found that the ability of

community organizations to remain active is influenced largely by the capabilities they had developed through community building experiences before the launch of the pilot project. The community capacity can be maintained and strengthened if the residents are willing to become involved in community activities or urban planning provides consistent, long-term support of such activities. The results of this study suggest the importance of a coherent policy framework for voluntary community organizations as well as the empowerment of collaborative governance.

Keywords : Community Building, Community Planning, Continuity,
Community Organization, Organizational Viability

Student Number : 2014-24001